



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

RESOLUCIÓN NÚMERO (39055) DE 2019

*"Por medio de la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"*

Radicado 17-401804

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, y el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011 y,

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que el artículo 333 de la Constitución Política establece que "[l]a libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades (...) [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 (...)".

**SEGUNDO:** Que de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 1° del Decreto 4886 de 2011, es función de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (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".

**TERCERO:** Que conforme con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, corresponde al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia "[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".

**CUARTO:** Que mediante escrito radicado con el No. 17-401804-0 de 1 de diciembre de 2017<sup>1</sup>, **JUAN JOSÉ OYUELA SOLER**, Director de Contratación (E) del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)**, trasladó a esta **SUPERINTENDENCIA** la solicitud que el 16 de noviembre de 2017 presentó **JAVIER ROA SALAZAR** en el marco del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. **SA-MC-DO-SMF-027-2017** adelantado por el **INVÍAS**.

En la citada solicitud se pidió el rechazo de las propuestas que en el proceso de selección pública anotado presentaron **DVG INGENIERÍA S.A.S. (DVG)**—propuesta No. 6— y el **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**, integrado por **PROTECO INGENIERÍA S.A.S. (PROTECO)** y **AVINCO LTDA. (AVINCO)**, —propuesta No. 2—, toda vez que se afirmó que **DVG** y **PROTECO** "son propiedad del señor **[DANIEL VELASCO GONZÁLEZ]**" y, en consecuencia, "ambas propuestas están claramente relacionadas en contubernio para concursar en un mismo proceso con una falta total de transparencia en los procesos licitatorios".

Ahora bien, para sostener tales afirmaciones, el peticionario hizo referencia a la licitación pública No. **LP-DO-SMF-28-2017** adelantada por el **INVÍAS**. Señaló que en tal proceso de selección hubo una solicitud de revocatoria directa contra la resolución de adjudicación al **CONSORCIO FLUVIAL**, conformado por **PROTECO** y **AVINCO**, toda vez que, según el solicitante de la revocatoria, **DVG** —empresa que también presentó propuesta— y **PROTECO** son de propiedad de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**.

Se pone de presente que, respecto de la solicitud presentada, el **INVÍAS** le indicó al peticionario lo siguiente:

<sup>1</sup> Folios 1 al 6 del cuaderno público No. 1.

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

"(...) mediante los documentos aportados en las propuestas No. 2 conformada por (PROTECO INGENIERÍA S.A.S. y AVINCO LTDA.) y propuesta No. 6 DVG INGENIERÍA S.A.S. no es posible demostrar ni probar que el señor Daniel Velasco González sea propietario de alguna de las tres empresas mencionadas a la fecha de cierre del proceso, imposibilitando al INVÍAS aplicar causal de rechazo (...).

Por lo anterior el Instituto Nacional de Vías al carecer de competencia para adelantar este tipo de investigaciones y con el fin de garantizar la transparencia, evitar la colusión y otras prácticas restrictivas de la competencia del presente proceso contractual, y en atención a lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 (...) se permite dar traslado de la presente queja a la Superintendencia de Industria y Comercio (...)".<sup>2</sup>

**QUINTO:** Que el 4 de abril de 2018, mediante escrito radicado con el No. 17-401804-6-0<sup>3</sup>, esta entidad solicitó al INVÍAS copia completa de las propuestas económicas presentadas en el marco de los procesos de selección SA-MC-DO-SMF-027-2017, LP-DO-SMF-028-2017, SA-MC-DO-SMF-012-2017, SA-MC-DO-SMF-021-2017, CMA-DO-SMF-055-2017 e ID-DO-SMF-001-2017.

**SEXTO:** Que mediante memorando interno radicado con el No. 17-401804-12-0 del 29 de octubre de 2018<sup>4</sup>, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia ordenó la apertura de una averiguación preliminar con el fin de establecer si existe evidencia que amerite iniciar una investigación para determinar la existencia de prácticas restrictivas de la libre competencia económica en el asunto puesto en conocimiento por el INVÍAS el 1 de diciembre de 2017.

**SÉPTIMO:** Que el 29 de octubre de 2018, en ejercicio de las facultades conferidas por los numerales 62, 63 y 64 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011<sup>5</sup>, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia comisionó a miembros de esta SUPERINTENDENCIA, mediante credenciales de visita con radicados Nos. 17-401804-13-0<sup>6</sup>, 17-401804-14-0<sup>7</sup> y 17-401804-15-0<sup>8</sup>, para que el 30 de octubre de 2018 adelantaran visitas administrativas en las instalaciones de DVG, PROTECO y AVINCO.

**OCTAVO:** Que del análisis de la información requerida a diferentes entidades públicas<sup>9</sup>, la información publicada en el SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SECOP)<sup>10</sup>, las declaraciones y demás pruebas recaudadas en desarrollo de las visitas administrativas de inspección realizadas en esta actuación, se podría evidenciar una presunta práctica anticompetitiva consistente en que DVG y PROTECO, bajo el presunto control de DANIEL VELASCO GONZÁLEZ, habrían participado en diferentes procesos de contratación pública haciéndose pasar por competidores que actúan de manera independiente y autónoma, aunque en realidad obedecían a una misma dirección y control; en consecuencia, su conducta en tales procesos de selección, presuntamente, habría estado coordinada y habría carecido de voluntad competitiva.

Con el propósito de sustentar la conclusión recién anotada, en los apartes siguientes se presentarán las evidencias que darían cuenta de que: (8.1.) DVG y PROTECO se encontrarían presuntamente bajo el control común de DANIEL VELASCO GONZÁLEZ; (8.2.) DVG, PROTECO y DANIEL VELASCO GONZÁLEZ habrían coordinado su comportamiento con el fin de ampliar su probabilidad de resultar adjudicatarios en diferentes procesos de contratación pública; seguidamente, (8.3.) se explicarían las razones por las cuales la conducta objeto de investigación sería idónea para limitar la libre competencia; y, finalmente, (8.4.) se explicará la estrategia que presuntamente habrían implementado DANIEL VELASCO GONZÁLEZ, DVG y PROTECO para incrementar las probabilidades de que alguna de estas personas resultara adjudicataria en los procesos de contratación pública en los que habrían participado de manera coordinada.

<sup>2</sup> Folio 1 del cuaderno público No. 1.

<sup>3</sup> Folio 11 del cuaderno público No. 1.

<sup>4</sup> Folio 17 del cuaderno público No. 1.

<sup>5</sup> Decreto 4886 de 2011. Artículo 1. "62. Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley. // 63. Solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones. //64. Interrogar, bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones".

<sup>6</sup> Folio 18 del cuaderno público No. 1.

<sup>7</sup> Folio 19 del cuaderno público No. 1.

<sup>8</sup> Folio 20 del cuaderno público No. 1.

<sup>9</sup> INVÍAS, FONDO NACIONAL DE TURISMO (FONTUR), SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ y CÁMARA DE COMERCIO DEL AMAZONAS.

<sup>10</sup> Folio 339 a 341 del cuaderno público No. 2.

**8.1. DVG y PROTECO se encuentran bajo el control común de DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**

En este aparte la Delegatura para la Protección de la Competencia (Delegatura) presentará las pruebas que permiten concluir que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, con colaboración de **EDER ZABALETA ROJAS**, presuntamente controlaría las sociedades **DVG** y **PROTECO**, al punto que determinaría el comportamiento competitivo de estas empresas.

Con el propósito anotado, es relevante resaltar, con fundamento en el numeral 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, que por situación de control se entiende "[l]a posibilidad de influenciar directa o indirectamente la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la actividad de la empresa".

La **SUPERINTENDENCIA** ha precisado el concepto en cuestión en el sentido de que se tiene control sobre una empresa "cuando se obtiene la posibilidad de ejercer una 'influencia material' sobre su desempeño competitivo, es decir, una influencia que pueda afectar o modificar la manera en que la empresa compite en el mercado"<sup>11</sup>. Al respecto, la entidad resaltó que la capacidad de afectar la manera en que una empresa compite en el mercado corresponde a "la posibilidad de influenciar la manera en que determina sus precios, su oferta y demanda, su presencia geográfica, sus niveles de calidad, sus inversiones, sus transacciones ordinarias, su endeudamiento, y cualquier otra variable relevante que afecte la forma en que se desenvuelve en el mercado"<sup>12</sup>.

Así mismo, la **SUPERINTENDENCIA** dejó claro que la posibilidad de influenciar el desempeño competitivo de una empresa debe analizarse caso por caso y que ese análisis debe estar enfocado a determinar la relación real entre la empresa controlante y la controlada, independientemente del vínculo jurídico-económico que exista entre ellas, pues "el control puede emanar de una amplia gama de factores, bien considerados de manera independiente o en conjunto, y teniendo en cuenta tanto consideraciones legales como fácticas"<sup>13</sup>.

Ahora bien, la influencia que constituye el control debe analizarse teniendo en cuenta el tipo de mercado en el que participan las personas respecto de las cuales se analiza la situación de control. En el caso de procesos de contratación pública, según lo ha dejado establecido la **SUPERINTENDENCIA**, la "determinación por parte de un agente o cualquier sujeto sobre las decisiones relativas a la participación en el proceso –es decir de la entrada o no al mercado–, relacionadas con la presentación de la oferta o la precisión de la estrategia a seguir para competir por la adjudicación y en general, sobre las actuaciones a realizar en el marco del proceso, son parte de la influencia en el comportamiento competitivo de la empresa, y por tanto, darían cuenta de la existencia de un control común"<sup>14</sup>.

Con base en lo anterior, la Delegatura estima necesario hacer un recuento cronológico partiendo desde la constitución de **DVG** y **PROTECO**, con el fin de demostrar el control que presuntamente **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** ejercería sobre estas sociedades. Así las cosas, con tal propósito, en primer lugar, se expondrá la relación entre **DVG**, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** y **EDER ZABALETA ROJAS** (8.1.1); en segundo lugar, se presentará el material probatorio que acreditaría la relación entre **PROTECO**, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** y **EDER ZABALETA ROJAS** (8.1.2).

Una vez evidenciados estos vínculos, se presentará la relación que existe entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, **DVG**, **PROTECO** y **EDER ZABALETA ROJAS**, con el propósito de demostrar que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** sería el presunto controlante de estas sociedades (8.1.3).

**8.1.1. DVG, DANIEL VELASCO GONZÁLEZ y EDER ZABALETA ROJAS.**

**DVG** es una sociedad dedicada a la construcción de carreteras y vías de ferrocarril, obras de ingeniería civil, construcción de edificios no residenciales, actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de consultoría técnica<sup>15</sup>. La sociedad fue constituida por documento privado el 29 de junio de 2013<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 32184 del 19 de mayo de 2014.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 30418 de 2014.

<sup>14</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 19890 de 2017.

<sup>15</sup> Folio 343 a 345 del cuaderno público No. 2.

<sup>16</sup> Folio 192 del cuaderno reservado **DVG** No.1, PDF. **DVG INGENIERIA S.A.S. ESTAT – ACTAS**.

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

Dicha sociedad fue constituida por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, **EDER ZABALETA ROJAS** y **JANIO CARDONA AGUIRRE**, siendo el mayor accionista **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, con una participación accionaria correspondiente al 98%. Esta información se encuentra soportada mediante el libro de actas y los estatutos de constitución de la misma.

**ACTO CONSTITUTIVO**

**DANIEL VELASCO GONZALEZ**, de nacionalidad Colombiano, identificado con la Cedula de Ciudadanía N° 79.647.528 de Bogotá, domiciliado en la ciudad de Santiago de Cali (Valle del Cauca), **JANIO CARDONA AGUIRRE**, de nacionalidad Colombiano, identificado con la Cedula de Ciudadanía N° 6.212.871 de Calcedonia, domiciliado en la ciudad de San Pedro (Valle del Cauca) y **EDER ZABALETA ROJAS**, de nacionalidad Colombiano, identificado con la Cedula de Ciudadanía N° 73.236.747 de Magangué, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., declaramos previamente al establecimiento y a la firma de los presentes estatutos, haber decidido constituir una sociedad por acciones simplificada denominada, **DVG INGENIERIA SAS**, para realizar cualquier actividad civil o comercial lícita, por término indefinido de duración, con un capital suscrito de **CIEN MILLONES DE PESOS (\$ 100.000.000.00) MONEDA LEGAL**, dividido en **Diez MIL (10.000) ACCIONES ORDINARIAS** de valor nominal de **Diez MIL PESOS (\$ 10.000.00) MONEDA LEGAL** cada una., que han sido liberadas en su totalidad previa entrega del monto correspondiente a la suscripción al Representante Legal designado y que cuenta con un único órgano de administración y representación, que será el representante legal designado mediante este documento.

Una vez formulada la declaración que antecede, el suscrito ha establecido, así mismo, los estatutos de la sociedad por acciones simplificada que por el presente acto se crea.

Fuente: Folio 192 del cuaderno reservado DVG No.1, PDF. DVG INGENIERIA S.A.S. ESTAT - ACTAS

NOMBRE DEL SOCIO	CUOTA	CAPITAL	PORCENTAJE
<b>DANIEL VELASCO GONZALEZ</b>	9.800,00	\$ 98.000.000,00	98,00%
<b>EDER ZABALETA ROJAS</b>	100,00	\$ 1.000.000,00	1,00%
<b>JANIO CARDONA AGUIRRE</b>	100,00	\$ 1.000.000,00	1,00%

Fuente: Folio 192 del cuaderno reservado DVG No.1, PDF. DVG INGENIERIA S.A.S. ESTAT - ACTAS

Posterior a su constitución, mediante acta de asamblea extraordinaria No. 3 de 26 de diciembre 2014, se realizó un incremento del capital en quinientos millones de pesos (\$500'000.000 m/cte.), manteniendo la misma participación accionaria<sup>17</sup>. No obstante lo anterior, una vez revisada la información contable recaudada durante la etapa de averiguación preliminar del presente procedimiento administrativo, la Delegatura evidenció que solo hasta el cierre del año 2015 aparece registrado el ingreso de los quinientos millones de pesos (\$500'000.000 m/cte.) que, de conformidad con el registro contable, fueron pagados en su totalidad por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG**)<sup>18</sup>.

Ahora bien, mediante acta de asamblea extraordinaria No. 7 de 23 de noviembre de 2016, se evidenció que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG**) y **JANIO CARDONA AGUIRRE** (fundador de **DVG**) dejaron constancia de que "previa negociación" habían decidido ceder a título oneroso la totalidad de sus acciones en **DVG** a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador y socio de **DVG**) y **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA**<sup>19</sup>. **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** es, según la declaración de **EDER ZABALETA ROJAS**, "la hija de la primera esposa de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**"<sup>20</sup>. La constancia referida a la "previa negociación" se evidencia en el acta anunciada, cuyo aparte pertinente se muestra a continuación:

3. Se presenta el Informe de actividades desarrolladas durante el año 2015 y que mediante previa negociación los señores **DANIEL VELASCO GONZALEZ** y **JANIO CARDONA AGUIRRE**, ceden el 100 % de sus acciones y estas son adquiridas por **LEYDY YINED DIAZ GARCIA** y **EDER ZABALETA ROJAS**, respectivamente, la cual quedaría distribuida de la siguiente forma así:
  - 3.1. El señor **DANIEL VELASCO GONZALEZ**, cede sus CINCUENTA Y OCHO MIL (58.000) ACCIONES de la siguiente forma: a **EDER ZABALETA ROJAS** LE ENTREGA VEINTIOCHO MIL (28.000) ACCIONES y a **LEYDY YINED DIAZ GARCIA** le son entregadas TREINTA MIL (30.000) ACCIONES.
  - 3.2. El Señor **JANIO CARDONA AGUIRRE**, cede la totalidad de sus acciones las cuales son MIL (1.000) ACCIONES a **EDER ZABALETA ROJAS**.

Fuente: Folio 192 del cuaderno reservado DVG No.1, PDF. DVG INGENIERIA S.A.S. ESTAT - ACTAS

Aunado a lo anterior, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador y socio de **DVG**) manifestó en su declaración que una vez **DVG** creó su propia experiencia como persona jurídica, él y **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** decidieron adquirir las acciones de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG**) y **JANIO CARDONA AGUIRRE** (fundador de **DVG**).

"Despacho: ¿Cuál fue la participación al momento de la constitución?"

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Folio 272 del cuaderno reservado DVG No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2015. Doc. Num. (DIS) NC 1655.

<sup>19</sup> Folio 192 del cuaderno reservado DVG No 1, PDF. DVG INGENIERIA S.A.S. ESTAT - ACTAS.

<sup>20</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 23:04).

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

**E.Z.R.:** Al momento, correcto, él tenía el 98%. Que estaba el señor **JANIO CARDONA** con el 1% y mi persona con el 1%. ¿Por qué lo hicimos así? Es una estrategia de podernos presentar para poder utilizar como S.A.S. la mayor experiencia del ingeniero **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**. Ese fue nuestro punto de partida, ahí comenzamos y digamos nos constituimos. Ya después de un tiempo, vimos que no era necesario, necesario no, no era posible seguir utilizando la experiencia, entonces utilizamos la experiencia propia creada por la empresa, y fue cuando decidimos, eso fue hace dos años si no estoy mal, yo decido comprarle las acciones al ingeniero **DANIEL** en compañía de **LEIDY**.

**Despacho:** ¿Hace dos años? ¿es decir en el 2016?

**E.Z.R.:** Creo que sí, no sé, en el acta está creo que está (...) Sí, sí para decirles fechas exactas, eso fue el 23 de noviembre de 2016 exactamente<sup>21</sup>.

Ahora bien, la Delegatura destaca que los quinientos noventa millones (\$590.000.000 m/cte.) correspondientes al valor de las cincuenta y nueve mil (59.000) acciones que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG**) y **JANIO CARDONA AGUIRRE** (fundador de **DVG**) vendieron a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador y socio de **DVG**) y a **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** (socio de **DVG**) no han sido pagados por los compradores de las acciones. Así lo declaró **EDER ZABALETA ROJAS** durante la etapa preliminar del presente procedimiento administrativo, pues afirmó que "no hemos hecho ni un solo pago" como respuesta a la pregunta formulada por la Delegatura respecto del pago de la citada obligación<sup>22</sup>.

Por último, otro aspecto a resaltar respecto de la empresa **DVG** está relacionado con la razón por la cual **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** (socio de **DVG**) fue designada como representante legal principal de la sociedad anotada. Según lo indicó **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador y socio de **DVG**) en su declaración, esa decisión se debió a que él, a raíz de otros compromisos laborales, le era imposible asumir dicho cargo, en consecuencia, aceptó la representación legal suplente<sup>23</sup>. Sin embargo, como también lo anotó **EDER ZABALETA ROJAS**, la representante legal de **DVG** no reside en Bogotá, D.C. Lo anterior cobra relevancia si se tiene en cuenta que dada la diferencia de domicilio de la sociedad **DVG** y de su representante legal, los documentos son, en su mayoría, suscritos por el representante legal suplente, esto es, **EDER ZABALETA ROJAS**<sup>24</sup>, pese a haber señalado que carecía de tiempo para atender las obligaciones de representación.

Aunado a lo anterior, la Delegatura advierte, con fundamento en la declaración de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), que pese a la cesión onerosa de acciones, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG**) sigue siendo Director de Obra en **DVG**<sup>25</sup> para la mayoría de los contratos producto de los procesos de selección de los cuales dicha sociedad ha sido adjudicataria, lo cual adquiere relevancia en el presente caso, como se mostrará más adelante.

### 8.1.2. PROTECO, DANIEL VELASCO GONZÁLEZ y EDER ZABALETA ROJAS

En este punto serán expuestas las evidencias, halladas durante la averiguación preliminar, que darían cuenta de la estrecha relación existente entre **PROTECO**, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG**) y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**).

De la lectura y comparación del objeto social de **PROTECO** y de **DVG**, la Delegatura advierte que estas dos sociedades se dedican a actividades similares. En efecto, **PROTECO** es una sociedad dedicada a la construcción de carreteras y vías de ferrocarril, obras de ingeniería civil, construcción de edificios no residenciales, actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de consultoría técnica<sup>26</sup>.

La sociedad fue constituida por documento privado el 2 de septiembre de 2016<sup>27</sup> y tiene como único accionista a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**),

<sup>21</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 20:24).

<sup>22</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 32:46).

<sup>23</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 22:14). Según su declaración los otros compromisos laborales hacían referencia a la representación legal de la sociedad **PAVIMENTACIONES MORALES S.A.S.**

<sup>24</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 24:15).



<sup>25</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 28:06).

<sup>26</sup> Folio 336 a 338 del cuaderno público No. 2.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

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

como se evidencia en el certificado de composición accionaria allegado por tal sociedad en el curso de la licitación pública No. LP-DO-SMF-028-2017. Dicho documento se exhibe a continuación.

CERTIFICADO DE PARTICIPACION ACCIONARIA PERSONA JURIDICA			
Bogotá D.C., 11 de mayo de 2017.			
Señores <b>INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS</b> Carrera 59 No. 26-60 – CAN Bogotá, D.C.			
Objeto		: MANTENIMIENTO DEL RIO TRUANDO. CUENCA DEL RIO ATRATO EN EL MUNICIPIO DE RIOSUCIO, DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ.	
REFERENCIA		: Proceso de Selección No. LP-DO-SMF-028-2017	
Por medio de este documento, los suscritos: <b>SHIRLEY RAMIREZ VASQUEZ</b> identificada con la Cedula de Ciudadanía N° <b>38.469.936</b> de <b>BUENAVENTURA</b> y Tarjeta Profesional N° <b>149.503-T</b> , actuando en calidad de Contadora Pública y <b>DIEGO FERNANDO GIL MURCIA</b> , identificado con la Cedula de Ciudadanía N° <b>94.368.725 DE TULUA</b> , actuando en calidad de Representante Legal Principal de la Persona Jurídica <b>PROTECO INGENIERIA SAS</b> , identificada con el Número de Identificación Tributaria N° <b>901.007.373-2</b> , manifestamos bajo la gravedad del juramento y de acuerdo al Documento de Constitución, que la Participación Accionaria de la Empresa es la siguiente:			
N°	NOMBRE Y APELLIDO	DOCUMENTO DE IDENTIDAD	PORCENTAJE DE PARTICIPACION ACCIONARIA
1	DANIEL VELASCO GONZALEZ	G.C. N° 78.647.528 DE BOGOTA	100.00%
TOTAL			100.00%
Atentamente,			
 <b>DIEGO FERNANDO GIL MURCIA</b> Representante Legal <b>PROTECO INGENIERIA SAS</b> Proponente		<b>SHIRLEY RAMIREZ VASQUEZ</b> Contadora <b>PROTECO INGENIERIA SAS</b>	

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No.2: \Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_32814275.

Según lo indicó **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) decidió constituir **PROTECO** habida cuenta de su interés en tener una compañía de su propiedad exclusiva. A la Delegatura le llama la atención el supuesto móvil de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** para constituir **PROTECO**, toda vez que, como se demostró en el numeral 8.1.1. de esta resolución, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** tenía una participación accionaria en **DVG** del 98%, antes de la cesión onerosa de las acciones, razón suficiente para inferir que tenía poder de decisión respecto de esa sociedad.

En efecto, en su declaración **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) manifestó lo siguiente:

*E.Z.R.: A ver, lo que pasa es que él quería estar solo, ese era el tema, él quería tener una empresa de él solo. Él solo por eso él constituyó, después (...) constituyó PROTECO, PROTECO y se dedicó exclusivamente a PROTECO, pero dentro de eso él es el accionista, el único accionista y entonces él dentro de su desarrollo de sus actividades actúa con nosotros como director de obra no en todos, sino en su mayoría. Lo que tiene que ver todos temas de obras marítimas, fluviales, perdón, fluviales que es donde él tiene su máxima experiencia, entonces por eso digamos, yo no voy a ponerme a improvisar con lo que ya (...) en ese orden de ideas, no, no nos ponemos a buscar sino trabajamos simplemente con lo conocido*<sup>28</sup>.

En este punto la Delegatura destaca, además, que gran parte de la experiencia que acredita **PROTECO** en su Registro Único de Proponentes (**RUP**) es el resultado de la experiencia de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**)<sup>29</sup>.

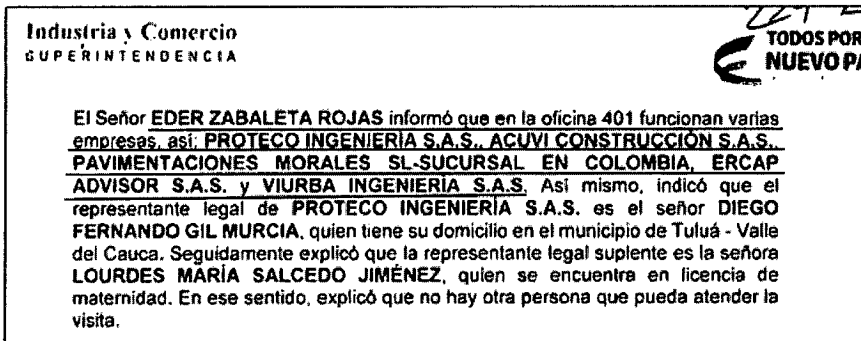
De otro lado, la Delegatura destaca lo ocurrido en la visita administrativa realizada a **PROTECO**, como evidencia de la relación estrecha entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), su empresa y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**).

<sup>28</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 28:06)

<sup>29</sup> Folio 341 del cuaderno público No.2: \Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_32814275.pdf, en el cual reposa el Registro único de Proponentes. Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1335 (minutos 28:07). En efecto, en el proceso de selección **LP-DO-SMF-028-2017** tal circunstancia fue puesta de presente por uno de los proponentes. Sobre este aspecto se indicó que "la totalidad de los contratos [de Proteco] inscritos como experiencia son contratos aportados por Daniel Velasco González, como socio constituyente de Proteco".

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

En efecto, como se puede corroborar en el acta de visita administrativa de 30 de octubre de 2018, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), quien se anunció como "representante legal de **PAVIMENTACIONES MORALES SL –SUCURSAL EN COLOMBIA–**", atendió la diligencia de visita administrativa que llevó a cabo la **SUPERINTENDENCIA** en el domicilio de **PROTECO**. A continuación, el aparte pertinente del acta:



Fuente: Folios 228 a 231 del cuaderno público No. 2.

Para la Delegatura, la presencia de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) en las instalaciones de la sociedad propiedad de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) es indicativa de la relación existente entre este y **PROTECO**.

En adición, la Delegatura destaca que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) informó con suficiencia a la **SUPERINTENDENCIA** sobre quiénes eran los representantes legales de **PROTECO**, su domicilio y las razones por las cuales no podían atender la visita administrativa<sup>30</sup>, pese a no tener, en principio, vínculo alguno con **PROTECO**.

Aunado a lo anterior, dado que en ese mismo momento la **SUPERINTENDENCIA** realizaba visita a las instalaciones de **DVG**, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) tuvo que comunicarse telefónicamente con los comisionados de la Delegatura que estaban en **DVG** para explicar que se encontraba atendiendo otra visita de la misma entidad y que llegaría a **DVG** una vez culminara la diligencia de **PROTECO**<sup>31</sup>.

En este punto se hace necesario resaltar algunos aspectos adicionales que corroborarían la relación existente entre **PROTECO**, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) y **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), así:

a- **ALDRÍN ARIAS RODRÍGUEZ**, quien se desempeñó como revisor fiscal de **DVG**<sup>32</sup>, el 22 de marzo de 2018 envió un correo electrónico<sup>33</sup> a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) en el cual se anexaron los estados financieros de **PROTECO**, sociedad aparentemente ajena a **DVG** y a **EDER ZABALETA ROJAS**.

b- El 21 de septiembre de 2018, **PROTECO** realizó un pago a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) por concepto de "pago de nómina", como se evidencia en la siguiente imagen que refleja un mensaje de texto extraído del dispositivo celular de **EDER ZABALETA ROJAS**.

## ESPACIO EN BLANCO

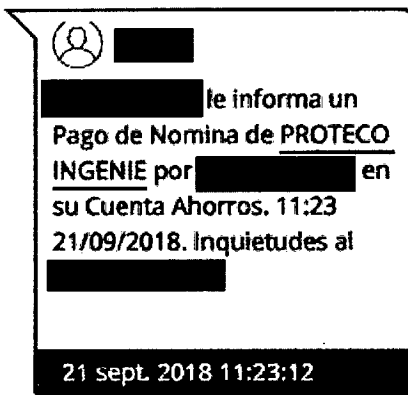
<sup>30</sup> Folios 228 a 231 del cuaderno público No. 2. En el acta de visita consta que **EDER ZABALETA ROJAS** manifestó a los funcionarios que realizaron la visita en **PROTECO** que el representante legal de esta sociedad "es el señor **DIEGO FERNANDO GIL MURCIA**, quien tiene su domicilio en el municipio de Tuluá- Valle del Cauca. Seguidamente explicó que la representante legal suplente es la señora **LOURDES MARÍA SALCEDO JIMÉNEZ**, quien se encuentra en licencia de maternidad".

<sup>31</sup> Folios 22 a 26 del cuaderno público No. 1.

<sup>32</sup> Folio 192 del cuaderno reservado **DVG** No.1, PDF.DVG INGENIERIA S.A.S. ESTAT - ACTAS

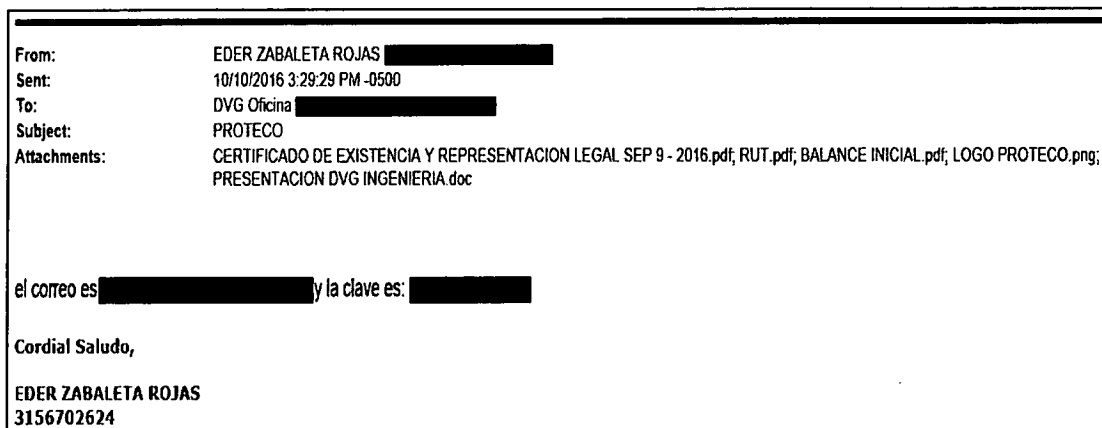
<sup>33</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No.1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ederzabalet@gmail.com.ost[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[imap]/BORRADOR PROTECO EEFF 2017

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



Fuente: Folios 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, \\App2505\k\uploads\2017-401804\_PN\_VS\_INVIAS\_6c81393b-d780-4cc4-9b74-51cb4a7c1729\05-CEL\_EDER-VELASCO\_7a3cc105-6a15-4e88-8cd1-c2f34c5824c8.ufdr

c- El 10 de octubre de 2016, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) gestionó asuntos propios de **PROTECO**, como lo es el buzón de correo electrónico de esta sociedad, los cuales puso en conocimiento de **DVG**. Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que en el correo electrónico en el que comunica la dirección de correo electrónico de **PROTECO**, también se comunica su correspondiente clave de acceso y se adjunta información de ambas empresas.



Fuente: Folios 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[redacted]/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/PROTECO

Así las cosas, hasta este punto se ha acreditado la estrecha relación existente entre **PROTECO**, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), quien como se advirtió, tiene acceso y es capaz de dar cuenta de aspectos específicos sobre los negocios de dicha empresa.

### 8.1.3. DANIEL VELASCO GONZÁLEZ es el controlante de DVG y PROTECO

Una vez expuestas las relaciones existentes entre **DVG**, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), así como las que existen entre **PROTECO**, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** y **EDER ZABALETA ROJAS**, corresponde ahora presentar el material probatorio que permitiría concluir que **DVG** y **PROTECO** están sujetas al control común de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** y que tales sociedades no serían nada distinto a dos vehículos constituidos por su controlante para desempeñarse en el mercado y, adicionalmente, participar de manera coordinada en diferentes procesos de contratación pública.

8.1.3.1. El primer elemento de prueba hace referencia a las circunstancias relacionadas con la cesión de acciones de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) y **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** (socia y representante legal principal de **DVG**). En efecto, la Delegatura advierte que:

(i) No existe un documento que soporte la "negociación previa" de esas acciones, las condiciones en que se dio tal negociación y las obligaciones a cargo de cada una de las partes del negocio, como lo



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

son, entre otras, formas de pagos (pago de contado o a plazos), fechas de pagos, lugar de los pagos, amortizaciones de deuda, intereses de plazo y/o moratorios, etc.

(ii) Luego de transcurridos más de dos años de la celebración de la asamblea extraordinaria<sup>34</sup> en la cual se dejó constancia de la cesión onerosa de acciones —23 de noviembre de 2016—, los cesionarios no han pagado las acciones cedidas.

El sustento de estas afirmaciones se encuentra en la declaración de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), quien manifestó:

*"Despacho: (...) ¿Con respecto a esa negociación, quedó algún documento escrito que soporte la manera del pago?"*

*E.Z.R.: De la manera del pago no, simplemente lo que valían las acciones y nosotros anualmente le hacíamos una, un cruce de cuentas, le íbamos entregando a él la participación.*

(...)

*Despacho: O sea, es decir que ¿hasta el momento no se han, no se ha pagado?"*

*E.Z.R.: No, porque no ha habido liquidez para hacerlo.*

*Despacho: Ah ok. Es decir ¿a la fecha no se han pagado?"*

*E.Z.R.: No, o sea, físicamente que yo diga venga aquí te voy a entregar esta plata y este es el recibo que tengo, no, no lo he hecho, no lo he hecho.*

*Despacho: ¿Cuánto le adeudan en este momento a DANIEL?"*

*E.Z.R.: A ver, era el 98% de 600 millones de pesos, o sea yo le estoy debiendo como 9 por, eso es, yo le debo como 290 millones de pesos.*

*Despacho: ¿Y LEIDY?"*

*E.Z.R.: LEIDY está en las mismas condiciones porque todas las fuentes van a salir de aquí.*

*Despacho: O sea ¿no se ha hecho un solo pago?"*

*E.Z.R.: No, no hemos hecho ni un solo pago"<sup>35</sup>.*

Pese a que, según lo indicó **EDER ZABALETA ROJAS** (socio y representante legal principal de **DVG**) en su declaración, se pactó que el pago se haría con los dividendos que les correspondiera a los actuales accionistas al final de cada ejercicio, no se pactó pagar el valor actualizado de las acciones.

A continuación, el aparte pertinente de la declaración.

*"Despacho: Señor EDER, con respecto a que los pagos se están planeando hacia el futuro, ¿hay alguna tasa de ajuste para llevar a valor presente esa deuda que tienen ustedes actualmente con DANIEL VELASCO?"*

*E.Z.R.: No.*

*Despacho: Y en ese sentido podría indicarle al Despacho, ¿qué hizo que fuera atractivo para DANIEL VELASCO vender la totalidad de sus acciones, teniendo en cuenta que no solo no va a tener el dinero de manera inmediata en el momento de la compra, sino que a futuro no lo va a tener ni siquiera a valor presente?"*

*E.Z.R.: A ver, lo que pasa es que él quería estar solo, ese era el tema, él quería tener una empresa de él solo. Él solo por eso constituyó, después constituyó PROTECO y se dedicó exclusivamente a PROTECO, pero dentro de eso él es el accionista, el único accionista y entonces el dentro de su desarrollo de sus actividades actúa con nosotros como director de obra no en todos, sino en su mayoría. Lo que tiene que ver todos temas de*

<sup>34</sup> Se destaca que en el acta se refieren a asamblea ordinaria.

<sup>35</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 25:58).

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

*obras marítimas, fluviales, perdón, fluviales que es donde él tiene su máxima experiencia, entonces por eso digamos, yo no voy a improvisar con lo que ya (...) en ese orden de ideas, no, no nos ponemos a buscar sino trabajamos simplemente con lo conocido (...)"<sup>36</sup>.*

No puede perderse de vista, en relación con la cesión de acciones de **DVG**, que aquella fue a título oneroso, de manera que no es coherente con esa realidad el esquema de pago pactado entre las partes del negocio, en el cual no se advierte el ánimo de maximizar utilidades por parte de quienes cedieron un activo de su patrimonio. Sin embargo, esa forma de pago pactada, en lo que interesa a esta actuación administrativa, resulta coherente y razonable con una estrategia implementada por quienes participaron en el negocio para ocultar el control de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) sobre **DVG**.

(iii) De lo anterior, la Delegatura infiere, en consecuencia, que por la cesión a título oneroso de estas acciones **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) no habría recibido alguna contraprestación que signifique un equilibrio negocial efectivo entre las partes, como ocurre en el tráfico jurídico ordinario.

(iv) Como ya se indicó, **DVG** se constituyó el 29 de junio de 2013, pero fue hasta el 24 de mayo de 2016 que se inscribió el libro de actas<sup>37</sup>. Ahora bien, la solicitud de inscripción del acta ante la Cámara de Comercio, en la cual consta la decisión de ceder las acciones, es decir el acta No. 7 del 23 de noviembre de 2016, se realizó 5 meses después de haberse celebrado la asamblea extraordinaria, esto es, el 19 de abril de 2017<sup>38</sup>, aunque, como se indicó en el literal (ii), para esa fecha los cesionarios no habían pagado a los cedentes el valor de tal negocio.

(v) **DVG** solicitó ante la Cámara de Comercio del domicilio inicial de esta empresa la inscripción del libro de accionistas solo hasta el 29 de junio de 2017<sup>39</sup>, esto es, 4 años después de su constitución – 29 de junio de 2013–. Lo anterior cobra relevancia por dos aspectos.

El primero hace referencia a que la inscripción en esa fecha revela la desatención por parte **DVG** del deber de llevar un libro debidamente registrado ante la Cámara de Comercio para inscribir la titularidad de las acciones de esta persona jurídica, su enajenación o traspaso<sup>40 41</sup>. Así mismo, tal circunstancia demostraría que presuntamente las partes en esa cesión onerosa, esto es, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **JANIO CARDONA AGUIRRE** (fundador de **DVG**) como cedentes, y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) y **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** (socio y representante legal principal de **DVG**) como cesionarios, no querían que esa negociación produjera efectos frente a la sociedad **DVG** y tampoco que fuera oponible a terceros<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 27:35).

<sup>37</sup> Folio 192 del cuaderno reservado **DVG** No.1. **DVG INGENIERIA SAS – ESTAT –ACTAS**.

<sup>38</sup> Folio 320 del cuaderno reservado **DVG** No.1. \ 25 FEB 2019 \REMISION ACTA 7 DVG INGENIERIA.

<sup>39</sup> Folio 320 del cuaderno reservado **DVG** No.1, **INSCRIPCIÓN LIBRO ACCIONISTAS DVG INGENIERIA**. Oficio No. **DVG-OV-2017-046** de 27 de junio de 2017, suscrito por la representante legal de **DVG**, **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA**, así mismo, recibo de inscripción del 29 de junio de 2017.

<sup>40</sup> Código de Comercio. Artículo 195: "[l]a sociedad llevará un libro, debidamente registrado, en el que se anotarán por orden cronológico las actas de las reuniones de la asamblea o de la junta de socios. Estas serán firmadas por el presidente o quien haga sus veces y el secretario de la asamblea o de la junta de socios. // **Asimismo las sociedades por acciones tendrán un libro debidamente registrado para inscribir las acciones; en él anotarán también los títulos expedidos, con indicación de su número y fecha de inscripción; la enajenación o traspaso de acciones, embargos y demandas judiciales que se relacionen con ellas, las prendas y demás gravámenes o limitaciones de dominio, si fueren nominativas**" (resaltado propio).

Sobre esta norma la Superintendencia de Sociedades ha establecido que: "[d]el estudio de las normas antes descritas [se refiere al artículo 195 del Código de Comercio y el artículo 130 del Decreto 2649 de 1993], se desprende que es obligación de las sociedades por acciones de (sic) llevar un libro de registro de accionistas, debidamente inscrito en el registro mercantil, en que se debe anotar el nombre, nacionalidad, domicilio, documento de identificación y número de acciones que cada uno posea, así como los embargos, gravámenes y enajenaciones que se hubieren efectuado, (...) teniendo en cuenta que el mismo da una certeza sobre las personas que poseen un porcentaje en el capital social del ente jurídico". Consultar Concepto de la Superintendencia de Sociedades, OFICIO 220-200953 del 13 de septiembre de 2017, recuperado en el sitio web: [https://www.supersociedades.gov.co/nuestra\\_entidad/normatividad/normatividad\\_conceptos\\_juridicos/OFICIO%20220-200953%20DEL%2013%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_conceptos_juridicos/OFICIO%20220-200953%20DEL%2013%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf)

<sup>41</sup> Código de Comercio. Artículo 28: Deberán inscribirse en el registro mercantil: "(...)7) Los libros de registro de socios o accionistas, y los de actas de asamblea y juntas de socios".

<sup>42</sup> Concepto Superintendencia de Sociedades, cit. Por lo tanto de realizarse una negociación de acciones, y no inscribirse las mismas en el Libro de Registro de Accionistas, **no producen efecto frente a la sociedad ni a terceros**, por no haberse cumplido con el requisito del registro previsto en el citado artículo 406, considerándose únicamente para todos los efectos legales como dueño de las acciones a la persona que figure inscrito en el libro de registro de acciones, esto es, al enajenante".

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

El segundo aspecto hace referencia a que esta solicitud de inscripción del libro de accionistas de **DVG** fue realizada 9 días después de que un competidor de la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017** solicitara el rechazo de las propuestas presentadas por **DVG** y el **CONSORCIO FLUVIAL**, integrado por **PROTECO** y **AVINCO**. En efecto, en esa oportunidad el proponente que solicitó el rechazo de las propuestas manifestó que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) era accionista tanto de la sociedad **DVG** como de **PROTECO**, aspecto que iba en contra "de la libre competencia, la igualdad y la transparencia" en la licitación<sup>43</sup>.

(vi) Además de lo anterior, la Delegatura destaca lo ocurrido en la visita administrativa realizada a **DVG** en el momento en que fue requerido el libro de accionistas de esa sociedad a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**). Cuando se le preguntó a **EDER ZABALETA ROJAS** por el libro de socios manifestó que "usualmente está acá en esta oficina"<sup>44</sup>, esto es, haciendo referencia al domicilio social de **DVG**. Sin embargo, al final de la visita administrativa no fue exhibido el citado libro, para lo cual el representante legal de la referida persona jurídica manifestó que tales documentos no se encontraban en el domicilio de la sociedad<sup>45</sup>. Se advierte que el libro de accionistas fue remitido a la Delegatura solo hasta el 27 de noviembre de 2018, pese a que el requerimiento se hizo desde el 30 de octubre de 2018.

De manera que, aunque la cesión onerosa de acciones no es un contrato solemne que requiera para su existencia o validez que conste en un documento, lo cierto es que, habida cuenta del valor de la transacción, que implica una deuda de doscientos noventa millones (\$290.000.000 m/cte.) para cada uno de los cesionarios<sup>46</sup> y una acreencia para los cedentes de quinientos noventa millones (\$590.000.000.000 m/cte.)<sup>47</sup>, la Delegatura no advierte que exista una razón que justifique que entre los intervinientes del negocio no se hubiera dejado documentada tal negociación o por lo menos pactado verbalmente los plazos y montos del pago, así como la actualización del valor a pagar debido al paso del tiempo. Aunado a lo anterior, se tiene que uno de los cesionarios reconoce que no han pagado por tal cesión y que la inscripción de la modificación de la composición accionaria se realizó mucho tiempo después de celebrado el negocio y, presuntamente, con ocasión de un cuestionamiento realizado por los competidores de **DVG**.

Así las cosas, para el objeto de esta investigación, la cual consiste, entre otros, en la demostración del presunto control común al que estarían sometidas **DVG** y **PROTECO**, las circunstancias relativas a la cesión de acciones de **DVG** indicarían que tal negocio no sería nada más que una estrategia para ocultar el control que sobre **DVG** ejerce **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**).

La tesis recién planteada, además, encontraría respaldo en documentos recaudados en la etapa de averiguación preliminar, los cuales darían cuenta de que luego de la cesión onerosa de acciones referida, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) seguía comportándose como dueño de **DVG**, al punto que seguía considerándola como suya y con capacidad para representarla.

En efecto, la Delegatura encontró un correo electrónico remitido por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), dos meses después de celebrada la asamblea extraordinaria de socios de 23 de noviembre de 2016 y desde la cuenta [REDACTED] mediante el cual anexó dos minutos de cesiones de contratos a favor de **DVG**<sup>48</sup>, de la que él denominó, literalmente, "nuestra empresa". Así mismo, debajo de su firma en

<sup>43</sup> Folio 341 del cuaderno público No.2. :Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\ AAAD\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_30463682. Cfr. documento denominado "[Acta de reunión de establecimiento del orden de elegibilidad de las propuestas, asignación de puntaje e instalación de la audiencia de la licitación pública] N° LP-DOSMF-028-2017", observación presentada por el **CONSORCIO VÍAS RIOSUCIO 028**, el 20 de junio de 2017.

<sup>44</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1656 (minutos 10:52).

<sup>45</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 35:48). Además, como constan en el acta de visita administrativa realizada a **DVG**, "el despacho preguntó a **EDER ZABALETA ROJAS** por los libros de socios, quien indicó que no lo había encontrado". Ver folio 22 del cuaderno público No. 1.

<sup>46</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 32:15).

<sup>47</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **MARISOL CORTÉS ROZO** No. 181030\_1656 (minutos 50:12).

<sup>48</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\dvgingenieriasas@gmail.com.ost/[root]/Raiz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/CONTRATOS EN EJECUCION EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Se destaca que las cesiones hacen referencia a los contratos de obra Nos. 003 y 009 de 2014, suscritos con el Departamento de Nariño. En estos contratos, aparece como cesionario, entre otros, **DVG**.

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

el documento comentado registró "**DVG INGENIERIA S.A.S.**", lo que evidenciaría su vínculo con **DVG** luego de la cesión onerosa de acciones.

**8.1.3.2.** El segundo elemento de juicio se refiere a que, si bien **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) manifestó que él era quien decidía, por parte de **DVG**, respecto de los procesos de selección en los cuales presentaría propuesta, también reconoció que, habida cuenta de la "*confianza*" existente con **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), quien además es el Director de Obra de la mayoría de los contratos que ejecuta **DVG**, se le "*consultaba*" respecto de un aspecto relevante en las propuestas que tal sociedad presenta en los procesos de selección en los cuales participaría, esto es, el valor específico de la propuesta económica que presentaría **DVG**<sup>49</sup>.

Además, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) reconoció que consulta con **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) la manera como se presentarán a los procesos de selección, esto es, si **DVG** o **PROTECO** "*cumplen*" con los requisitos del proceso o solo una de las dos sociedades<sup>50</sup>.

Las afirmaciones que sobre este punto realizó **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) se encuentran corroboradas y precisadas con las siguientes pruebas documentales.

En efecto, en un correo enviado por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), se advierte que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** no sería un asesor a quien apenas se le "*consulta*" sobre el comportamiento concurrencial de **DVG**, sino que en realidad decidiría respecto de la presentación de **DVG** y **PROTECO** en los procesos de selección, cuestión que únicamente comunica a **EDER ZABALETA ROJAS** como si se tratara de su subordinado<sup>51</sup>.

From:	DANIEL VELASCO GONZALEZ [REDACTED]
Sent:	8/15/2018 12:53:23 AM -0500
To:	EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]
Subject:	PILAS PUES

TENEMOS HASTA LAS 9 AM  
PRESUPUESTO OFICIAL \$ 862.630.212  
VAMOS CON TRES PROPUESTAS  
DVG INGENIERIA SAS  
CONSORCIO FLUVIAL  
CONSORCIO OBRAS HIDRAULICAS  
ESTIMAMOS QUE POR LA COMPLEJIDAD DE LA EXPERIENCIA SE PRESENTEN:  
1. CAS  
2. PILCO  
3. JULIANA CON OTRO  
4. PUENTES  
5. MEZA  
6. HQ INGENIERIA  
7. DVG INGENIERIA SAS  
8. CONSORCIO FLUVIAL  
9. CONSORCIO OBRAS HIDRAULICAS  
URGENTE POR FAVOR

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-  
EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[REDACTED]\[root]/Raíz -  
Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Destacados/PILAS PUES

Adicionalmente, la Delegatura encontró que **HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO** (coordinador de licitaciones de **DVG**), el 8 de agosto de 2017 envió un correo electrónico a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), quien, como ya se expuso, para esta fecha no debía tener ningún vínculo con **DVG** en virtud de la cesión onerosa de las acciones de dicha sociedad. En la anotada comunicación electrónica se adjuntó un documento de *Excel* en el cual se relacionan los "*PROCESOS PENDIENTES DE APERTURA*".

ESPACIO EN BLANCO

<sup>49</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1335 (minutos 24:30 y 27:07).

<sup>50</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1335 (minutos 27:46).

<sup>51</sup> Como se verá en el siguiente acápite, el correo electrónico referido hace referencia al proceso de selección **LP-DO-SMF-027-2018** adelantado por el **INVIAS**, en el cual **DVG** y **PROTECO** se presentaron simultáneamente como proponentes. En esta oportunidad, **PROTECO** se presentó a través de la estructura plural denominada **CONSORCIO FLUVIAL**.

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

**From:** DVG INGENIERÍA S.A.S. [REDACTED]  
**Sent:** 8/8/2017 2:45:02 PM -0500  
**To:** DANIEL VELASCO GONZALEZ [REDACTED]  
**Subject:** PROCESOS PENDIENTES DE APERTURA  
**Attachments:** PROCESOS PENDIENTES.xlsx

Adjunto relación de Licitaciones pendientes de apertura

ANTONIO ZABALETA  
 Coordinador de Licitaciones  
 DVG INGENIERÍA S.A.S.

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS:[REDACTED]\[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/PROCESOS PENDIENTES DE APERTURA

Como se puede evidenciar en el cuadro de Excel anexo, a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), precisamente dado su carácter de presunto controlante de **DVG** y **PROTECO**, se le puso en conocimiento los procesos de contratación que serían de su interés. Del documento anotado es importante resaltar que: (i) el coordinador de licitaciones de **DVG** le envió la lista de los procesos de contratación "**PENDIENTES DE APERTURA**" al propietario de **PROTECO**; (ii) los procesos de contratación que se relacionan en la lista tienen fecha de apertura posterior a la del envío de la comunicación electrónica, al punto que en la columna "estado" del proceso, se advierte que se encuentran en "borrador", circunstancia que se expone en la imagen continuación.

Fragmento del documento de Excel adjunto al correo electrónico citado

Número de Proceso	Tipo de Proceso	Estado	Entidad	Objeto	Departamento y Municipio de Ejecución	Cuente	Fecha Apertura	Fecha Cierre
SA-MC-PRE-DO-SRT-022-2017	Selección Abreviada de Menor Cuenta (Ley 1150 de 2007)	Borrador	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)	MAINTENIMIENTO DE LÍNEA FÉRREA PROVINCIA MURCINO DE SABAÑA DE TORRES, DEPARTAMENTO DE SANTANDER	Santander : Sabana de Torres	\$232,025,596	Fecha de apertura 10/08/2017	
SA-DT-CUN-018-2017	Selección Abreviada de Menor Cuenta (Ley 1150 de 2007)	Borrador	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)	ATENCIÓN OTORNO DE EMERGENCIA POR EL SISTEMA DE MONTO AGOTABLE EN LAS VÍAS A CARGO DE LA DIRECCION TERRITORIAL CUNDINAMARCA DEL INVÍAS, DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (CDP No. 155417 del 27/07/2017	Cundinamarca : Villa de San Diego de Ubaté, Zipaquirá	\$399,660,362	Fecha de apertura 9/08/2017	
SA-MC-DT-CAL-009-2017	Selección Abreviada de Menor Cuenta (Ley 1150 de 2007)	Borrador	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS)	ATENCIÓN DE OBRAS DE EMERGENCIA POR EL SISTEMA DE MONTO AGOTABLE, EN LAS VÍAS A CARGO DE LA DIRECCION TERRITORIAL CALDAS	Caldas : Manizales, Anserma, Riosucio, Supá	\$399,939,576	Fecha de apertura 9/08/2017	

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS:[REDACTED]\[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/PROCESOS PENDIENTES DE APERTURA/PROCESOS PENDIENTES.xlsx

Lo visto hasta este punto demostraría que a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) le era remitida información con la cual él podría decidir la forma en la que **DVG** y **PROTECO** participarían en diferentes procesos de selección y si lo harían —en los supuestos en que tal escenario era posible— como proponentes aparentemente autónomos e independientes simulando competencia. A modo de ejemplo, se cita el proceso de selección No. **SA-MC-PRE-DO-SRT-022-2017** adelantado por el **INVÍAS**<sup>52</sup> —proceso relacionado en el cuadro anotado—, en el cual efectivamente **PROTECO** y **DVG** se presentaron simultáneamente como competidores aparentemente independientes.

Lo presentado en este punto demostraría que, en la práctica, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) era la persona que decidía, con carácter definitivo, si **DVG** y **PROTECO** participarían en un proceso de selección y las condiciones en que lo harían.

**8.1.3.3.** El tercer elemento de juicio que demostraría que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) sería el presunto controlante de **DVG** y **PROTECO** es la relación de subordinación que existiría entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**).

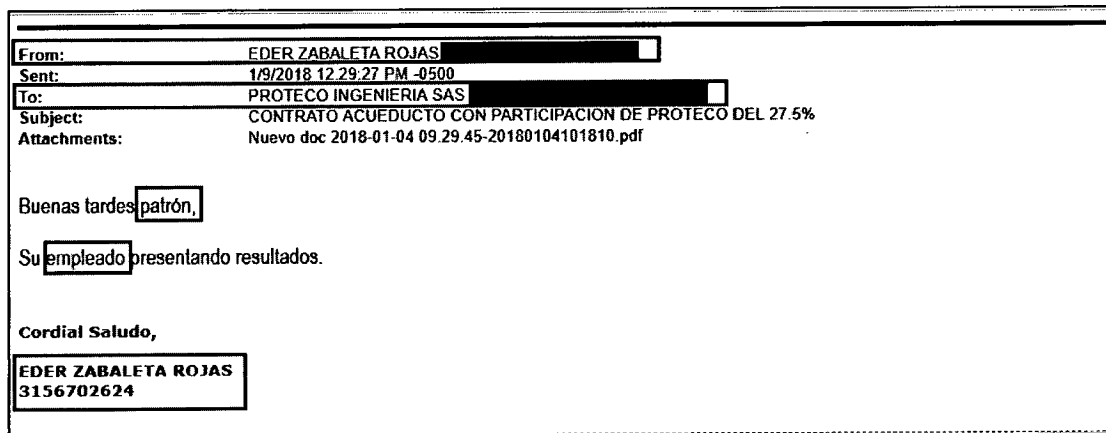
En efecto, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), en correo electrónico dirigido a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista

<sup>52</sup> Folio 349 a 352 del cuaderno público No. 2, SA-MC-DO-SRT-022-2017.

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

de **PROTECO**), reconoció que entre ellos existe una relación de "patrón" a "empleado" y que las gestiones que **EDER ZABALETA ROJAS** realiza son "resultados" que interesan a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**.

Sobre el correo electrónico referido se destaca que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) envió información a la cuenta de correo electrónico [redacted] respecto del proceso de selección No. **ICSM-1253-2017** adelantado por **LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ**. En dicho proceso de selección participó el consorcio **CONSTRUCCIÓN ACUEDUCTO PCP**, conformado por **PROYECTOS DE INGENIERÍA CIMEL S.A.S.** (27,5%), **PROTECO** (27,5%) y **PAVIMENTACIONES MORALES S.L.** (45%).



Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-  
EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[redacted]/[root]/Raíz -  
Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/CONTRATO ACUEDUCTO CON PARTICIPACION DE PROTECO DEL 27.5%.

De lo anterior se advierte que **DVG** no participó como proponente en el proceso de selección anotado y, sin embargo, aun cuando la sociedad **PAVIMENTACIONES MORALES S.L.** es representada legalmente por **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), la explicación razonable que daría cuenta de la razón por la cual **EDER ZABALETA ROJAS** presentaría esos "resultados" a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) es precisamente porque tiene la calidad de subordinado de aquél, al punto que, como se expuso, en el numeral b) del numeral 8.1.2., **EDER ZABALETA ROJAS** recibió remuneración por parte de **PROTECO** por concepto de "pago de nómina".

8.1.3.4. El cuarto elemento de juicio se refiere a que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) presuntamente ejercería poder disciplinario sobre los empleados de **DVG**, toda vez que se encarga de temas administrativos y de recursos humanos en la anotada sociedad. En efecto, se encontraron comunicaciones electrónicas en las que se logra evidenciar la relación de subordinación existente entre el personal de **DVG** y **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**.

En la primera de ellas, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** solicitó a **MARYOLI LORENA SÁNCHEZ GARZÓN** (secretaria administrativa de **DVG**) poner en conocimiento del personal **DVG** un memorando mediante el cual se hizo un llamado de atención al personal de dicha sociedad por incumplimiento de horarios laborales<sup>53</sup>.

En la segunda, **MARYOLI LORENA SÁNCHEZ GARZÓN** (secretaria administrativa de **DVG**) solicitó a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), mediante correo electrónico, permiso para ausentarse laboralmente<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-  
EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[redacted]/[root]/Raíz -  
Buzón/IPM\_SUBTREE/[imap]/MEMORANDO PERSONAL

<sup>54</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-  
EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[redacted]/[root]/Raíz -  
Buzón/IPM\_SUBTREE/[imap]/SOLICITUD DE PERMISO

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

8.1.3.5. El quinto elemento de juicio que demostraría que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) controlaría a **DVG** y **PROTECO**, dado que estas sociedades son dos vehículos constituidos por para participar en diferentes procesos de contratación estatal, hace referencia a que ambas empresas comparten personal que ejerce funciones administrativas, contables y operativas, las cuales son determinantes para el desempeño de tales personas jurídicas en el mercado.

Con fundamento en el material probatorio recaudado en la etapa de averiguación preliminar se evidenció el personal común de **DVG** y **PROTECO**, así:

Área operativa	DVG	PROTECO
<b>ADALBERTO JAVIER GÁMEZ VERA</b>	Empleado en el cargo de ingeniero Residente de Obra <sup>55</sup> .	"ING. GAMEZ ES EL COORDINADOR-QU ES DE NÓMINA DE DVG", para la ejecución del Contrato No. 976 del 24 de julio de 2018 con <b>INVÍAS</b> <sup>56</sup> .
<b>CARLOS HERNANDO ORAMAS LEURO</b>	Especialista Naval <sup>57</sup> .	Especialista Naval <sup>58</sup> .
Área financiera y contable	DVG	PROTECO
<b>ALDRÍN ARIAS RODRÍGUEZ</b>	Revisor Fiscal de enero 2016 a octubre de 2018 <sup>59</sup> .	Asesoría en Estados Financieros definitivos de <b>PROTECO</b> para ser reportados ante la Cámara de Comercio para renovación año 2018 <sup>60</sup> .
<b>DIEGO CESAR BALANTA RIASCOS</b>	Contador para los años 2014 al 2017 <sup>61</sup> .	Contador año 2017 <sup>62</sup> .
<b>MARISOL CORTÉS ROZO</b>	Actual contadora <sup>63</sup> .	Actual Contadora <sup>64</sup> .
Área administrativa	DVG	PROTECO
<b>HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO</b>	Coordinador de licitaciones <sup>65</sup> .	Realizó los tramites de la renovación de la matrícula mercantil de <b>PROTECO</b> correspondiente 2018 <sup>66</sup> .
<b>ELIANA MARCELA HURTADO SÁNCHEZ</b>	Empleada <sup>67</sup> .	Presenta la propuesta del <b>CONSORCIO FLUVIAL</b> , integrado por <b>PROTECO</b> y <b>AVINCO</b> , a la licitación pública No. <b>LP-DO-SMF-028-2017</b> adelantada por el <b>INVÍAS</b> <sup>68</sup> .

Sobre este punto, la Delegatura advierte que, aunque no existe restricción legal para que dos agentes del mercado se sirvan del mismo personal, lo cierto es que esta circunstancia, valorada en conjunto con los elementos de prueba que hasta este punto han sido expuestos, revelaría el vínculo existente entre **DVG** y **PROTECO**, dado el control común que recaería sobre ellas.

A lo anterior debe agregarse que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) es el director de la mayoría de las obras que ejecuta **DVG** y que **EDER**

<sup>55</sup> Folio 31 del cuaderno público No 1. y folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 7:03).

<sup>56</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 01-PC\_MARISOL-CORTES.ad1/Usuario: C:\Users\Usuario\Downloads\CONTRATOS VIGENTES 2018 (1).xlsx

<sup>57</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1335 (minutos 43:15).

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Folio 192 del cuaderno reservado **DVG** No.1, PDF.DVG INGENIERIA S.A.S. ESTAT - ACTAS

<sup>60</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No.1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERIA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ [root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[map]/ESTADOS FINANCIEROS DEFINITIVOS PROTECO - REPORTADO. PARA RENOVACION CAMARA DE COMERCIO 2018

<sup>61</sup> Folios 135, 136,142, 152, 153, 154, 161 y 162 del cuaderno público No. 1

<sup>62</sup> Folio 329 del cuaderno público No 2

<sup>63</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 35:36).

<sup>64</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 37:50).

<sup>65</sup> Folio 31 del cuaderno público No. 1.

<sup>66</sup> Folio 327 del cuaderno público No. 2

<sup>67</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2017.

<sup>68</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. : Inspección al SECOPLP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_28790430.

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

**ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), pese a sus calidades en **DVG**, es empleado en **PROTECO**, al punto que recibe una remuneración por su gestión, como quedó visto en el literal b) del numeral 8.1.2. de este acto administrativo.

**8.1.3.6.** El sexto elemento de juicio que sustenta la afirmación respecto a que **DVG** y **PROTECO** estarían sometidas al control común de **DANIEL VELASCO GONZALEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), se refiere a que estas empresas, pese a ser supuestamente competidoras, hacen seguimiento conjunto de los procesos de selección en los que participan. Como sustento de lo anterior se tiene que en el computador de **MARISOL CORTÉS ROZO** (contadora de **DVG** y **PROTECO**) se encontró un cuadro de Excel en donde se registraron los contratos vigentes suscritos por las sociedades enunciadas.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	
1	DVG INGENIERIA SAS										
2	PROTECO INGENIERIA SAS										
3	PROYECTOS PROPIOS Y CON PARTICIPACION 2018										
4											
5	CONTRATO	OBJETO	CLIENTE	FECHA	VALOR TOTAL	SIN IVA	IVA	PLAZO	COSTO PROPUESTA	DESARROLLA	
6	955	MANTENIMIENTO VIA LA JOYA PUTUMAYO, PEÑALOZA-LA PLAYA, ORITO-YARUMO, PUERTO LEGUZAMON-LA TAGUA, PUERTO ASIS	DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO	29 DICIEMBRE DE 2017	436.389.803	436.389.803		2 MESES Y 4 MAS PARA LIQUIDACION	JOYA-QUEBRADONIA \$ 92.250.405, PEÑALOZA-LA PLAYA \$ 88.955.100, ORITO-YARUMO \$ 92.034.865, PUERTO LEGUZAMO-LATAGUA \$ 88.465.634, PUERTO ASIS \$ 74.683.799	CONSORCIO DVG	
7	838	REVISION, ACTUALIZACION Y ESTUDIOS Y DISEÑOS MUELLE Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO LA TOLA EN NARIÑO	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS	1/06/2018	338.778.720	284.688.000	54.090.720	4 MESES	284.688.000	DVG INGENIERIA SAS	MANEJA 20 % ANTIPO
8	824	CONSTRUCCION MUELLE FLUVIAL DE PIÑUÑA NEGRO-PUTUMAYO	DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO	30 DE MAYO DE 2018	620.131.496	615.632.642	4.498.854	3 MESES	\$ 615.632.642 INCLUYE ADMON 20%, IMPREVISTOS 55, UTILIDAD DEL 5% ES DECIR A IU 30%	PROTECO SAS	MANEJA 20 % ANTIPO
9	976	MANTENIMIENTO MUELLE LA ESMERALDA PTO ASIS PUTUMAYO	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS	24 DE JULIO DE 2018	50.782.060	41.674.000	8.108.060	4 MESES	COSTO PERSONAL \$ 10.380.000, FACTOR 2,3 \$ 23874000, OTROS COSTOS DIRECTOS \$ 18.800.000.TOTAL PROPUESTA SIN IVA	PROTECO SAS	
10	1.049	MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO CARRETERA NIQUII NARIÑO	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS	13 DE AGOSTO DE 2018	4.066.144.227	4.021.447.687	44.696.540	HATA EL 31 DE DIC 2018	COSTO MATERIALES \$ 3.956.417.687 MAS AJUSTES 585.000.000	CONFORMADO POR ACUI CONSTRUCCIONES SAS	MANEJA ANTIPO
11	1.092	MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS TUNELES DEL CORREDOR DE BUGA- BUENAVENTURA	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS	2.018	1.798.487.510	1.511.334.042	287.153.468	HATA EL 31 DE DIC 2018	COSTO PERSONAL \$ 551.945.00 (FACTOR 2,36), OTROS COSTOS \$ 659.389.042 Y PROVISION AJUSTES \$ 300.000.000	CONSORCIO MANTENIMIENTO	NO MANEJA ANTIPO
12	1.090	CONSTRUCCION DE OBRAS PROTECCION MUNICIPIO DE SANTA BARBARA EN ISCUANDENARIÑO	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS	2.018	261.841.579	1.889.575	259.952.400	3 MESES	COSTO BASICO OBRA \$ 259.942.400 A IU 30%	LA PROPUESTA LA GANO CCO, LA OBRA LA DESARROLLARA DVG SAS.	NO MANEJA ANTIPO
13	TOTALES				7.572.555.795	6.914.055.733	658.500.042				

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 01-PC\_MARISOL-CORTES.ad1/Usuario:C:\Users\Usuario\Downloads\CONTRATOS VIGENTES 2018 (1).xlsx

**8.1.3.7.** El séptimo elemento de juicio que permite afirmar que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista **PROTECO**) sería el presunto controlante común de **DVG** y **PROTECO**, se soporta con el análisis de la contabilidad de **DVG** y el comportamiento de dichas sociedades en la ejecución de sus contratos. En efecto, de este análisis se advirtieron cuatro aspectos relevantes.

El primero de ellos hace referencia a que **DVG**, para los años 2017 y 2018, realizó préstamos a **PROTECO**, los cuales en la nota contable evidencian que eran utilizados para cubrir gastos propios del giro ordinario de los negocios de **PROTECO**, como son: (i) pago de nómina (sueldos, seguridad social, viáticos, primas, cesantías); (ii) pagos de póliza; (iii) gastos de licitaciones; (iv) anticipos para desarrollo de obras; (v) pago de impuestos y seguros (Renta y SOAT); (vi) préstamos a empleados vinculados con **PROTECO**, (vii) anticipo para vehículos; y (viii) gastos de caja menor<sup>69 70</sup>.

El segundo de ellos hace referencia a que **PROTECO** realizaba "préstamos" a **DVG**<sup>71 72</sup>. Esta situación revelaría, en concordancia con lo declarado por **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), que entre estas empresas se realizaban préstamos

<sup>69</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2017. Doc. Núm. (DIS) ce 479. En este registro contable se evidencian los "préstamos" de **DVG** a **PROTECO** del año 2017.

<sup>70</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2018. Doc. Núm. (DIS) ce 1106. En este registro contable se evidencian los "préstamos" de **DVG** a **PROTECO** del año 2018.

<sup>71</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2017. Doc. Núm. (DIS) rc 47; (DIS) RC 64; (DIS) RC 65; (DIS) RC 66. En estos registros contables se evidencian los "préstamos" de **PROTECO** a **DVG** del año 2017.

<sup>72</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2018. Doc. Núm. (DIS) rc 101 y (DIS) rc 77. En estos registros contables se evidencian los "préstamos" de **PROTECO** a **DVG** del año 2018.



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

mutuos con el propósito de "fortalecer[se]". A continuación, la declaración que sobre esta circunstancia rindió **EDER ZABALETA ROJAS**<sup>73</sup>.

*"**DESPACHO:** Se le debe dinero a **PROTECO** o ellos le deben dinero a (...).*

***E.Z.R.:** Bueno, a ver como en algunas ocasiones (...) buscamos, digamos la manera de fortalecernos; a veces hay momentos que hay iliquidez y nosotros [se refiere a **DVG**] les prestamos el dinero, como también ocurre de la parte contraria **DVG** tiene inconvenientes de liquidez y nos prestan [se refiere a **PROTECO**]."*

El tercero de ellos se refiere a que, para el año 2017, contrastados el monto total de los préstamos de **DVG** a **PROTECO** con los pagos realizados por **PROTECO** a **DVG**, se advirtió que **PROTECO** realizó consignaciones a **DVG** por un valor mayor a lo adeudado<sup>74</sup>.

El cuarto aspecto se refiere a que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) reconoció que **PROTECO** y **DVG** comparten la ejecución de los contratos derivados de los procesos de los cuales han resultado adjudicatarios.

*"**Despacho:** Una duda ¿**PROTECO** ha sido subcontratado por **DVG** o **DVG** por **PROTECO**?"*

***E.Z.R.:** En ambos sentidos, sí, claro.*

***Despacho:** ¿Los dos se subcontratan?"*

***E.Z.R.:** Sí, nos hemos subcontratado.*

***Despacho:** ¿Y para que se subcontratan?"*

***E.Z.R.:** A ver, hay cosas que nosotros no tenemos presencia en la zona, o no conocemos la zona, el ingeniero **DANIEL [DANIEL VELASCO GONZÁLEZ]** las tiene, lo contrato como director o hago un acuerdo con él y él con la experiencia que tiene **PROTECO**, digamos no es, no es ni siquiera como un tipo de subcontratación, es que yo le digo, mira yo asumo esto, usted es mi director, funge como director y yo le voy a girar la plata, entonces pueda ser que le digo venga, hágame aquí este tramo de vía por decir alguna cosa, entonces él me ejecuta una parte.*

***Despacho:** Ok. Es decir que sí se subcontrata y eso, esa contratación que tienen entre ustedes ¿quedan contratos físicos?"*

***E.Z.R.:** Es que no son contratos, digamos que es un acuerdo verbal y podemos denominarlo un acuerdo verbal y me dice, mire, yo tengo esta obra allá, usted que estuvo allá o que está allá, cuénteme cuánto, cuánto vale la ejecución de esto, entonces llevo y listo entonces saco mis cuentas, desplazar mi personal me vale tanto pero **PROTECO** tiene allá el personal, entonces listo, pásame entonces el personal que tiene lo pone a mi nombre, o sea, todo, digamos como la responsabilidad es nuestra, nosotros la ejecutamos como es consorcio también, nosotros, digamos, quien tenga presencia lo ejecuta"<sup>75</sup>.*

Los aspectos destacados permitirían concluir que **DVG** y **PROTECO**, dados los negocios entre ambas, (i) se servirían entre sí, presuntamente, como herramientas de apalancamiento, situación propia de esquemas empresariales en los que existe un control común o un grupo empresarial; además (ii) las dos empresas ejecutarían los contratos como si fueran una sola, al punto que no existe ninguna formalidad negocial entre ellas.

**8.1.3.8.** El octavo elemento de juicio hace referencia a que después de la cesión onerosa de acciones de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **JANIO CARDONA AGUIRRE** (fundador de **DVG**) a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) y **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** (socia y representante legal principal de **DVG**), se han presentado circunstancias al interior de **DVG**, relacionadas con las "legalizaciones" de gastos de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, en su calidad de Director de Obra de **DVG**, que llaman la atención de la Delegatura, pues son similares a aquellas en las cuales las empresas cubren los gastos de sus dueños y no de sus empleados.

<sup>73</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 01:03:23).

<sup>74</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2017.

<sup>75</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1335 (minutos 21:53).

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

Para la mejor comprensión de este aparte se destaca que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) declaró respecto de la vinculación de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) con **DVG** antes y después de la cesión onerosa de acciones. A continuación, el aparte pertinente de la declaración.

*"DESPACHO: Con respecto al tipo de vinculación que tiene Daniel Velasco con DVG, nos podría indicar cuál era su condición antes de la venta de las acciones y cuál es hoy en día (...)*

*E.Z.R.: Antes de la venta...*

*DESPACHO: Y después de la venta...*

*E.Z.R.: ¡ah bueno!, correcto, antes de la venta digamos él, él [se refiere a DANIEL VELASCO GONZÁLEZ], digamos de, de, en cada en cada mensualidad él digamos tenía dentro de eso, digamos **necesito unos gastos, como era el único entonces sacaba y gastaba**<sup>76</sup> y bueno en fin, no había como tal simplemente después nos entregaba como tal la relación, **mire esto fueron mis costos durante este mes**, esto es lo que, lo que, lo que realizamos, los viáticos y todo el tema, entonces estaban dentro de eso. Como director no tenía como tal un contrato, ya en unos meses sí fue necesario porque teníamos unos procesos de consultoría que nos exigían tenerlo vinculado por nómina, entonces ahí lo vinculamos, estuvo un tiempo con nosotros, por nómina. Después, digamos de eso también ya está como, como digamos la dedicación es parcial en los proyectos, entonces ya tiene un digamos, como tal no existe un contrato de prestación de servicios, sino que yo le digo de una tarifa para que y le generamos los (...)"<sup>77</sup>*

Pues bien, al contrastar la anterior declaración con la de **MARISOL CORTÉS ROZO** (contadora de **PROTECO** y **DVG**) se evidenció que la referida situación, consistente en que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) "sacaba y gastaba" sin restricciones en **DVG**, habida cuenta de ser el socio mayoritario, al punto de considerarlo por parte de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) como el "único", presuntamente continuó luego de que aquel cediera a título oneroso sus acciones a **EDER ZABALETA ROJAS** y **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** (socia y representante legal principal de **DVG**). Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la profesional referida puso en conocimiento de **DVG** tal circunstancia mediante un informe de auditoría<sup>78</sup>. A continuación, la declaración de **MARISOL CORTÉS ROZO** sobre este punto.

*"Despacho: Doctora, a mí sí me gustaría que, digamos, dentro de la revisión que usted ha hecho, correspondiente al año 2018, con el tema de las legalizaciones, pues nos diera como un ejemplo puntual de los gastos que usted de pronto no le han parecido dentro de la legalización normal.*

*M.C.R.: Por eh, eh ¿de DANIEL VELASCO o de general?*

*Despacho: DANIEL VELASCO, en general, o sea que un caso que usted diga esto no (...).*

*M.C.R.: Ok, en general, lo que se estaba diciendo ahorita, **mercados, mercados grandes donde digamos a mí, pues por lógica digo, por más buena que sea la empresa, no me va a dar para pagar desodorantes, champú**, bueno, una cantidad de cosas que no, ¿no me dan mi comida? puede que si me den mi comida claro, pero ya mis cosas personales no me van a decir sí claro, o llévate y pues obviamente uno mira los valores y dice no, no me digas eso, no me digas eso que tú le vas realmente a dar un champú de \$30.000 porque eso no cabe dentro de la lógica, entonces por ejemplo eso, que se ve ese tema de digamos de la lista, yo le llamo la lista de mercado porque de verdad es una lista de mercado, yo le digo, no, debe ser prudente, **digamos que están muchos almuerzos y muchas cenas que no**, pero a todo momento cenas y almuerzos, no, puede que yo tenga uno sí porque yo puedo reunirme con el regional, con alguien de la comunidad, y es algo normal, pero no es que si yo seguido, **seguido, seguido**, entonces (...).*

*Despacho: Y digamos esos almuerzos, que son especiales, pues deberían tener una autorización especial digamos, voy a tener una cena especial porque con X persona (...).*

<sup>76</sup> Con la expresión único, se refiere a que era el accionista mayoritario, con una participación en el 98% de las acciones de **DVG**.

<sup>77</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 28:58)

<sup>78</sup> Folio 239 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :ICD IND Y CIO. AUDITORIA DVG2017.

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

**M.C.R.:** Sí, por ejemplo, que la gerencia dijera sí, yo lo firmo y yo digo que sí, que eso es una verdad.

(...)

No los he visto, los vistos buenos digamos como tal, entonces digamos ya uno ve y dice uy, son restaurantes porque si uno ve la tirilla eso no es, pues si es el almuerzo normal o es que le cobraron el almuerzo de la semana todos los 7 días, dice uno sí, bien, es un restaurante pequeñito de pueblito, es verdad, pero cuando uno se entera de una factura de como uno dice ¡wow!, **no, este es un restaurante ya de categoría**, entonces uno dice, no pues eso seguido y eso no está dentro de, eso no es descontable, eso no se lo van a asumir nunca, entonces por ejemplo como ese tema, o como por ejemplo el tema de lo que les decía de la compra de pronto de detalles de cosas como decir, **me compré el par de zapatos de \$500.000** yo digo: ¡qué pena!, yo no le voy a dar dotación de \$500.000 a una persona, con \$500.000 le compro dotación por lo menos a 10 personas, así se le da la completa.

**Despacho:** Un caso puntual, ejemplo, por ejemplo, ¿en dónde ha visto eso? ¿con legalización de que gastos?

**M.C.R.:** Con la legalización, por ejemplo de DANIEL VELASCO (...) Digamos que es donde más se ve, digamos ese tipo de cosillas. En el caso de otros ingenieros, lo que veo es eso que a veces digo bueno, pero digamos que, están dentro de lo normal.

**Despacho:** ¿EDER ZABALETA ROJAS o LEIDY JINETH pasan esos mismos tipos de gastos para legalizar aquí?

**M.C.R.:** De LEIDY JINETH no he visto legalizaciones realmente, de pronto el año pasado en auditoría se vio, pero algo muy pequeño dentro de lo, o sea estaba realmente muy normal dentro de gastos de la compañía y fue el valor muy pequeño, tal vez creo que no sacaba el millón de pesos, eso fue en el año 2017, no, no le vi nada más (...) En el caso de EDER ZABALETA, pues igual sí se ven cifras, pero también están digamos acá muy respaldadas en cuanto a facturas de dotación, donde uno dice te compré las botas punta de acero, te compré los guantes X o Y o Z, bueno, **está como dice, justificable.**

**Despacho:** Es decir que los gastos que tal vez no encontraríamos justificados vienen a ser los de DANIEL.

**M.C.R.:** Sí, digamos que es donde los que uno dice, no son y no son, entonces le digo, no, no son, esos no pueden pasar (...)<sup>79</sup>.

MARISOL CORTÉS ROZO (contadora de PROTECO y DVG), para soportar su declaración, entregó copia del informe de auditoría<sup>80</sup> en el que advirtió, entre otras, que "[s]e legalizan salidas de dinero con facturas a nombre de Proteco Ingeniería SAS. Llevando al gasto mantenimientos de vehículos que no existen en los activos de DVG Ingeniería SAS".

Aunado a lo anterior, una vez revisados los soportes anexos al informe de auditoría, en el cuadro Excel denominado "REVISION DE LEGALIZACIONES 2017"<sup>81</sup> se identificaron varios aspectos que pondrían en evidencia que DANIEL VELASCO GONZÁLEZ (fundador de DVG y único accionista de PROTECO), pese a dejar de ser accionista mayoritario de DVG, aún se comporta como su dueño, esto es, "saca" y "gasta" sin restricciones. En consecuencia, se podría concluir que, presuntamente no ha dejado de ejercer el control respecto de DVG, como a continuación se ejemplifica:

(i) Legalización a nombre de DANIEL VELASCO GONZÁLEZ (fundador de DVG y único accionista de PROTECO) por valor de nueve millones ochocientos setenta y nueve mil cuatrocientos sesenta pesos (\$9.879.460 m/cte.). En esa misma anotación se dejó como observación que dentro de los soportes legalizados se encuentra el pago por impuesto predial por valor de quinientos ochenta y siete mil pesos (\$587.000 m/cte.) de un inmueble de propiedad de DANIEL VELASCO GONZÁLEZ.

FECHA	LEGALIZACION	BENEFICIARIO	VALOR	OBSERVACIONES
ENERO	361	DANIEL VELASCO	9.879.460	SE LEGALIZA \$587000 CON PAGO PREDIAL EN MUNICIPIO TULUA PREDIO A NOMBRE DE DANIEL VELASCO

<sup>79</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración MARISOL CORTÉS ROZO (minutos 41:03).  
<sup>80</sup> Folio 239 del cuaderno reservado DVG No 1, :ACD IND Y CIO. AUDITORIA DVG2017. Informe de auditoría Independiente 2018.P3 (1)  
<sup>81</sup> Folio 239 del cuaderno reservado DVG No 1, :ACD IND Y CIO. AUDITORIA DVG2017. AUDITORIA CONTABILIDAD (1)

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

Fuente: Folio 239 del cuaderno reservado DVG No 1, ACD IND Y CIO. AUDITORIA DVG2017. Informe de auditoría Independiente 2018.P3 (1)

(ii) Legalizaciones a nombre de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) que corresponden a gastos que no tienen relación de causalidad con el objeto de la sociedad. Sobre este aspecto, **MARISOL CORTÉS ROZO** (contadora de **PROTECO** y **DVG**) dijo que dichos gastos "(...) no pueden descontar porque no tienen nada que ver (...)", aseveración que concuerda con el informe de auditoría presentado por la anotada profesional, en el cual se refirió a la legalización de gastos personales como mercado familiar, bebidas alcohólicas y compra de prendas femeninas.

(iii) En las observaciones realizadas por **MARISOL CORTÉS ROZO** (contadora de **PROTECO** y **DVG**) dentro del citado informe, la contadora reconoció a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) como "accionista" de **DVG**.

FECHA	LEGALIZACION	BENEFICIARIO	VALOR	OBSERVACIONES
JUNIO	372	DANIEL VELASCO	14.575.067	LEGALIZA \$742.143 EN COMPRA DE MERCADO PERSONAL, COMPRA BEBIDAS ALCOHOLICAS \$117.330 Y \$245.412, \$959.521 COMPRA DE PRENDAS FEMENINAS \$296.630 Y ESTA A NOMBRE DE SANDRA CORTES BOLIVAR
JUNIO	373	DANIEL VELASCO	2.052.369	SE LEGALIZAN CON FACTURAS MERCADO FAMILIAR \$759.895, \$576.661
OCTUBRE	392	DANIEL VELASCO	5.123.693	SE LEGALIZA CON RECIBOS DE CAJA 48421 DE CENTRO MOTORS A NOMBRE DE PROTECO SAS \$368996 Y SE REGISTRA COMO MANTENIMIENTO CAMIONETA Y SE MANEJAN GASTOS NO DEDUCTIBLES DE DANIEL VELASCO

Fuente: Folio 239 del cuaderno reservado DVG No 1, ACD IND Y CIO. AUDITORIA DVG2017. AUDITORIA CONTABILIDAD (1)

Lo expuesto en este punto revelaría, entonces, que la situación de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) habría sido idéntica antes y después de la cesión onerosa de las acciones de **DVG**, precisamente porque, para la Delegatura, con el rigor probatorio propio de esta etapa de la investigación, ese negocio jurídico, presuntamente, habría tenido como propósito ocultar el control que respecto de esta sociedad ha ejercido **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, con el fin último de aparentar autonomía e independencia en los procesos de selección en los que ambas sociedades participan de manera coordinada.

8.1.3.8. El noveno elemento de juicio que corroboraría el presunto control de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) sobre **DVG** se relaciona con una circunstancia ocurrida con posterioridad a la cesión onerosa de acciones de la citada sociedad. Consiste en que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** sigue teniendo una oficina en **DVG**.

Ahora bien, es cierto que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) presta sus servicios como "director de obra" para la mayoría de contratos que ejecuta **DVG**. No obstante, las demás personas que prestan este mismo servicio en la citada sociedad no cuentan con una oficina física en las instalaciones de la misma. Lo anterior se sustenta mediante la declaración de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**).

**Despacho:** ¿Por qué **DANIEL** está ubicado acá? [Domicilio de **DVG**]

**E.Z.R.:** Porque él, de hecho, el que, lo, lo, porque digamos como la ... la oficina está cerca aquí del **INVÍAS**, entonces él prefiere que le, que le, que le rentemos un espacio aquí o que le cedamos un espacio aquí.

**Despacho:** ¿Y ustedes le ceden acá el espacio?

**E.Z.R.:** Claro, claro, claro que sí. Es que **PROTECO** como está un poco más allá entonces siempre le es un poco más complejo.

**Despacho:** ¿Dónde se ubica **PROTECO**?, discúlpeme

**E.Z.R.:** En La Castellana.

**Despacho:** Él tiene acá esa oficina y usted me dice que se le ceden el espacio, a título de qué le ceden el espacio, ¿tiene un contrato de arrendamiento o algo así?

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

**E.Z.R.:** No, no, no existe nada de eso (...) No, nosotros simplemente...

**Despacho:** Simplemente le prestaron el espacio.

**E.Z.R.:** Sí, se le presta el espacio, sí, es que no está ni siquiera aquí, él viene aquí el día que hay comités porque de resto está por fuera"<sup>82</sup>.

**8.1.3.10.** Adicional a lo anterior, se encontró diferente material probatorio que fortalece la hipótesis consistente en que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), con la colaboración de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), presuntamente ejerce control sobre **DVG** y **PROTECO**. Dichas evidencias se exponen en el siguiente cuadro.

	FECHA DE LA EVIDENCIA	TIPO DE EVIDENCIA	CONTENIDO DE LA EVIDENCIA
1	29 de marzo de 2017.	Correo electrónico <sup>83</sup> .	<b>EDER ZABALETA ROJAS</b> (fundador, socio y representante legal suplente de <b>DVG</b> ) envió a <b>DANIEL VELASCO GONZÁLEZ</b> (fundador de <b>DVG</b> y único accionista de <b>PROTECO</b> ) los estados financieros de <b>PROTECO</b> , sociedad con la que el primero indicó en su declaración <sup>84</sup> que no tienen ninguna relación.
2	4 de abril de 2017.	Correo electrónico <sup>85</sup> .	Mediante este correo electrónico, <b>DVG</b> solicitó la expedición de una póliza de seriedad para la participación de <b>PROTECO</b> , no de <b>DVG</b> , en el proceso de contratación pública No. <b>SA-MC-DT-NSA-003-2017</b> , hecho que se corroboró mediante los documentos anexos a la comunicación citada.
3	22 de febrero de 2018.	Correo electrónico <sup>86</sup> .	<b>EDER ZABALETA ROJAS</b> (fundador, socio y representante legal suplente de <b>DVG</b> ) remitió soporte de pago de la póliza de un vehículo perteneciente a <b>PROTECO</b> . El pago de dicha póliza fue hecho desde una cuenta bancaria de <b>DVG</b> , como se pudo evidenciar mediante los documentos adjuntos a la comunicación anotada.
4	1 de junio de 2018.	Documento <sup>87</sup> .	<b>HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO</b> (coordinador de licitaciones de <b>DVG</b> ) realizó la renovación de la matrícula mercantil de <b>PROTECO</b> , sociedad con la que no tiene vínculo laboral alguno.

En definitiva, los medios de prueba presentados dan cuenta de la situación de control que ejercería **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) sobre **DVG** y **PROTECO**. En efecto, ese material, con el rigor propio de esta etapa de la investigación, daría cuenta de lo siguiente:

(i) Existen estrechas relaciones entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), **DVG** y **PROTECO** pese a que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) "negoció" la cesión de sus acciones en **DVG** a título oneroso, como se hizo constar en el acta de asamblea extraordinaria de **DVG** de 23 de noviembre de 2016.

(ii) Los beneficios que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) recibía de **DVG** en su calidad de socio mayoritario y dueño de la empresa referida, continuaron luego de que aquel cediera sus acciones de **DVG**.

(iii) **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) toma decisiones en relación con procesos de selección en los que participan **DVG** y **PROTECO**, así como sobre la estructuración de las propuestas de las compañías, esto es, si las empresas se presentan

<sup>82</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 52:30).

<sup>83</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No.1, 03-WEB-**EDER VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER VELASCO\DATOS\**[redacted] [root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/ESTADOS FINANCIEROS PROTECO

<sup>84</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 01:02:58).

<sup>85</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No.1, 02-WEB-**EDER VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER VELASCO\DATOS\**[redacted] [root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/SOLICITUD POLIZA DE SERIEDAD

<sup>86</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No.1, 02-WEB-**EDER VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER VELASCO\DATOS\**[redacted] [root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/PAGO POLIZA CAMIONETA FORTUNER

<sup>87</sup> Folio 327 del cuaderno público No. 2

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

de manera individual o a través de una estructura plural, así como respecto de las propuestas económicas de las mismas.

(iv) **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) no solo ha tenido un vínculo comercial con **PROTECO** a raíz de un proceso de contratación pública en el cual esa empresa y **DVG** se unieron mediante un consorcio<sup>88</sup>. Como se evidenció, entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **EDER ZABALETA ROJAS** existe una relación de subordinación, de "patrón" a "empleado". En efecto, recibiría una remuneración por parte de **PROTECO** y es por ello que maneja información financiera de **PROTECO**.

(v) **DVG** y **PROTECO** comparten personal de confianza para atender las labores propias de la presentación a procesos de contratación pública, como por ejemplo la solicitud de expedición de pólizas, y hacen seguimiento conjunto a los contratos cuya adjudicación han ganado estas sociedades.

(vi) **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) ejerce poder disciplinario sobre los empleados de **DVG** y **PROTECO**.

(vii) **DVG** y **PROTECO**, mediante la figura de "préstamos", se financian costos y gastos generales necesarios para el giro ordinario de sus negocios, como usualmente lo hacen las empresas que están sometidas a un control común o que son parte de un mismo grupo empresarial.

(viii) **DVG** y **PROTECO** comparten la ejecución de los contratos derivados de los procesos de los cuales han resultado adjudicatarias.

Sobre la base de todo lo que ha sido expuesto en este aparte, es claro que el material probatorio recaudado hasta este punto de la actuación administrativa permitiría concluir que, en lo que atañe a la dirección tanto en temas administrativos como operacionales de **DVG** y **PROTECO**, estas empresas no sólo comparten los recursos físicos, capital humano y espacios de toma de decisiones, sino que adicionalmente están presuntamente controladas por la misma persona, esto es, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**).

Además, se encontró material probatorio que evidenciaría que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) presuntamente tiene influencia en **DVG** y **PROTECO** respecto de las decisiones relativas a la participación de estas empresas en procesos de selección pública, así como la forma en la que presentarían oferta.

Ahora bien, existe material probatorio que permite afirmar que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) presuntamente tiene un papel en la ejecución del objeto social de **DVG** y **PROTECO**, pues se evidenció que, entre otras funciones administrativas, efectúa labores de apoyo para la elaboración de las propuestas y seguimiento a la ejecución de los contratos. Sin embargo, el material probatorio recaudado revela que, presuntamente, sus gestiones las realizaría bajo la dirección y subordinación de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**).

Dado lo anterior, a partir del material probatorio referido la Delegatura puede concluir que **DVG** y **PROTECO** presuntamente estarían sujetas a un control común y obedecerían a un único propósito y dirección empresarial definido por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), toda vez que no solo comparten recursos humanos, físicos y administrativos, sino que, adicionalmente, participan conjuntamente en la determinación de la estrategia para participar en procesos de selección pública, aparentando competencia, bajo las órdenes de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**. Esta última situación se pasa a especificar a continuación.

## **8.2. DVG y PROTECO coordinaron su comportamiento en diferentes procesos de contratación pública de manera anticompetitiva**

Hasta este punto del análisis se tiene que **DVG** y **PROTECO** serían sociedades controladas por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**). Corresponde ahora presentar las evidencias y elementos de juicio que indicarían presuntos actos contrarios a la

<sup>88</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 01:02:58).

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

libre competencia económica por parte de estos agentes del mercado en varios procesos de selección en los que participaron.

Sobre este aspecto, la Delegatura reitera que la circunstancia consistente en que **DVG** y **PROTECO** hubieran participado simultáneamente en varios procesos de selección, aunque aparentemente sometidas a un control común, en sí misma no configura una conducta contraria al régimen de protección de la libre competencia económica. Lo que resulta reprochable es que las empresas que obedezcan a una misma voluntad concurren a procesos de selección haciéndose pasar por competidores independientes y autónomos, cuando en realidad no lo son, y que actúen de manera coordinada, con lo que logran aumentar su probabilidad de éxito en el proceso de selección correspondiente, independientemente de si ese aumento de la probabilidad es determinante o marginal.

En ese sentido, la regla recién expuesta no implica que dos o más sociedades subordinadas de un controlante común no puedan, por ese único hecho, competir o participar de un proceso de selección contractual con el auténtico ánimo de competir. En esas circunstancias, las empresas sometidas a un control común deben garantizar la competencia real, la cual podría satisfacerse a través de cualquier medida idónea que acredite que como proponentes concurren de manera independiente y autónoma<sup>89</sup>.

En efecto, mediante la Resolución de sanción No. 19890 del 24 de abril de 2017 la **SUPERINTENDENCIA** dejó claro lo siguiente:

*"Es oportuno aclarar en este punto que lo que configura la conducta restrictiva no es el solo hecho de que la estructura de las empresas como parte de un mismo grupo se haya mantenido oculto, -que en todo caso sí es un hecho indicador de la consciencia de ilegalidad de la conducta- sino que su comportamiento haya sido sistemáticamente coordinado y mancomunado y que su participación en cada uno de los procesos contractuales haya sido concebido para simular competencia, con el objetivo de generar ventajas competitivas, cuando en realidad el móvil de su participación era el mismo. En efecto, y en gracia de discusión, aun en el evento en que la existencia del grupo y del control estuviera formalmente registrada y publicitada, ello no sería suficiente para desestimar la configuración de la conducta, pues incluso en esa hipótesis la actuación coordinada y dependiente constituiría una práctica restrictiva de la competencia". (subrayas fuera del texto)*

Así, y a partir del material probatorio recaudado, la Delegatura pasa a presentar las evidencias que acreditarían que en los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017**, **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, **SA-MC-DO-SMF-007-2018** y **LP-DO-SMF-027-2018**, adelantados por el **INVÍAS**, y en el proceso de selección **FNTIA-043-2018**, adelantado por el **FONTUR**, **DVG**, **PROTECO** y **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), como presunto controlante de dichas empresas, no habrían garantizado que la competencia real pudiera satisfacerse y, por el contrario, habrían coordinado su comportamiento, en afectación de la libre competencia económica y en desmedro de la probabilidad de victoria de los demás competidores que participaron en los procesos referidos.

Pasa ahora la Delegatura a exponer las evidencias de cada uno de los procesos de selección, mediante las cuales se va a describir la dinámica de la conducta anticompetitiva, consistente en que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), como controlante de **DVG** y **PROTECO**, con apoyo de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) presuntamente coordinaba las propuestas presentadas por **DVG** y **PROTECO** para aumentar su probabilidad de resultar adjudicatarios en cada proceso de contratación en los que implementaban dicha estrategia.

### 8.2.1. Licitación pública No. LP-DO-SMF-028-2017 adelantado por el INVÍAS

Acorde con la información contenida en el **SECOPI**<sup>90</sup>, el proceso de selección referido tenía como objeto el "mantenimiento del Rio Truandó. Cuenca del Rio Atrato en el municipio de Riosucio. 10 departamento del Chocó". Su presupuesto oficial ascendía a los mil seiscientos diez millones trescientos treinta y un mil setecientos quince pesos (\$1.610.331.715 m/cte.).

<sup>89</sup> Cfr. Resolución No. 40103 de 2017 de la Delegatura para la Protección de la Competencia.

<sup>90</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. :Inspección al SECOPI LP-DO-SMF-028-2017 VAA PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_28364481

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

A continuación, se exponen las evidencias mediante las cuales se demostraría que **DVG** y **PROTECO**, sometidas al presunto control común de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), no garantizaron la absoluta independencia como proponentes. Por el contrario, se advierte que su comportamiento habría sido coordinado desde el momento mismo en que se estaban estructurando las propuestas que presentaron una y otra empresa.

En efecto, el 19 de abril de 2017, fecha en la que de conformidad con el cronograma de la licitación estaría corriendo el plazo para la formulación de observaciones al proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017**<sup>91</sup>, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), mediante correo electrónico, solicitó una póliza para **DVG** con el fin de participar en la licitación pública aquí tratada.

From: DVG INGENIERÍA S.A.S. [REDACTED]  
 Sent: 4/19/2017 4:41:18 PM -0500  
 To: "Jurieth Gonzalez, Asesor Comercial Javier Paz Suarez" [REDACTED]  
 Subject: SOLICITUD DE POLIZA URGENTE LP-DO-SMF-028-2017  
 Attachments: ANEXO TECNICO.pdf; PREPLIEGOS DE CONDICIONES.pdf; PRESUPUESTO OFICIAL.xls; 1. EXPERIENCIA EN OBRAS DVG INGENIERIA SAS DESTRONQUE.xls; 2. CONTRATO N° 1450 DE 2014 - PUERTO ASIS.pdf; 3. CONTRATO N° 1339 DE 2015 - ISCUANDE.pdf; 4. CONTRATO N° 1023 DE 2016 - PUERTO ASIS.pdf

POR MEDIO DEL PRESENTE Y CON EL ANIMO DE IR PRESENTANDO ANTE LAS DIFERENTES COMPAÑÍAS EL PROCESO DEL ASUNTO; MUY RESPETUOSAMENTE ME PERMITO HACER ENTREGA DE LOS DOCUMENTOS ADJUNTO.

ES DE ACLARAR QUE DVG INGENIERÍA SAS, CUMPLE CON TODOS Y CADA UNO DE LAS CONDICIONES.

CORDIALMENTE,

DANIEL VELASCO GONZALEZ  
 DVG INGENIERIA S.A.S.

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1. 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO DATOS [REDACTED] [root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/SOLICITUD DE POLIZA URGENTE LP-DO-SMF-028-2017

En línea con lo anterior, el 27 de abril de 2017 **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), quien en su declaración afirmó que no registra ningún tipo de vínculo comercial ni laboral con **PROTECO**<sup>92</sup>, recibió un correo electrónico de parte de **AVINCO**, en el cual se anexó el acta de la junta de socios por la cual esta sociedad había autorizado la conformación del **CONSORCIO FLUVIAL**, integrado por **PROTECO** y **AVINCO**<sup>93</sup>, así como otros documentos necesarios para la presentación de la propuesta.

From: EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]  
 Sent: 4/27/2017 3:04:09 PM -0500  
 To: DVG Oficina [REDACTED]  
 Subject: Fwd: DOCUMENTOS AVINCO  
 Attachments: ACTA DE SOCIOS No.132 INVIAS 028.2017.pdf; PARAFISCALES avinco.pdf; RUT AVINCO 2015.pdf; BALANCE GENERAL.pdf; Notas.pdf; PYG.pdf; ANEXO 1A-EXPERIENCIA KR AVINCO.xlsx; ANEXO 2 - CAPACIDAD TÉCNICA AVINCO.xlsx; SALDO CONTRATOS EN EJECUCIÓN AVINCO.xsm; TP WILSON.pdf; VIGENCIA WILSON AVILA 15-03-2017.pdf; CEDULA ORLANDO.pdf

----- Forwarded message -----  
 From: DIANA ROCÍO GUARNIZO [REDACTED]  
 Date: El jue, 27 de abr. de 2017 a las 3:03 p.m.  
 Subject: DOCUMENTOS AVINCO  
 To: EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]

Te debo:

1. Cámara de Comercio
2. RUP
3. Certificación y dictamen de los estados financieros

El RUP queda en firme hasta el 9 de mayo, pero como la licitación se cierra el 11 yo te lo envío el 10.

Los otros documentos estoy pendiente que me los envíen de Avinco porque no los tengo.

--

Cordialmente,  
 Arq. Diana Rocio Guarnizo Orjuela  
 Especialista en Gerencia Integral de Obra  
 Cel. [REDACTED]

Enviado con Gmail Mobile

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1. 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO DATOS [REDACTED] [root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/Fwd: DOCUMENTOS AVINCO

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 01:02:58).

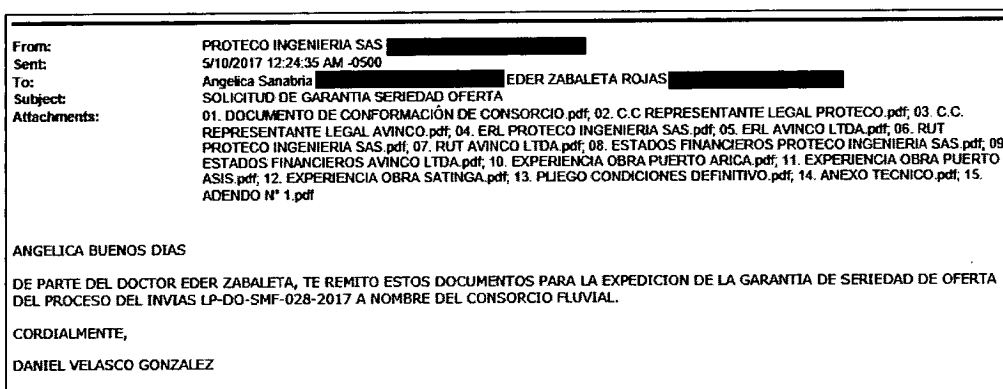
<sup>93</sup> En esta estructura plural, el porcentaje de participación fue el siguiente: **PROTECO**: 95% y **AVINCO**: 5%.



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

De lo anterior se debe resaltar que **DVG** conoció la estrategia de **PROTECO** consistente en presentarse a través de una figura asociativa, información que es sensible para la propuesta y que no debería ser divulgada a los competidores. Así las cosas, por tratarse de un asunto sensible para la propuesta, esa clase de factores deberían ser determinados por los competidores de manera independiente y autónoma, y no mediante ejercicios de colaboración que estarían encaminados a falsear la competencia y favorecer a un controlante común.

Mediante correo electrónico de 10 de mayo de 2017, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) solicitó la póliza de seriedad del **CONSORCIO FLUVIAL** referido. De conformidad con lo expuesto, el correo electrónico llama la atención por dos razones. La primera de ellas hace referencia a que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** solicitó las pólizas de dos proponentes que iban a ser competidores en el proceso de selección, esto es, la póliza tanto de **DVG** como la del **CONSORCIO FLUVIAL**. La segunda de ellas hace referencia a que el correo electrónico mediante el cual solicitó la póliza del **CONSORCIO FLUVIAL** lo envió con copia a la cuenta de correo de una persona ajena a las sociedades que integran el consorcio y al representante legal suplente de su futuro competidor, como lo es **EDER ZABALETA ROJAS**, (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), y además indicó que la solicitud de expedición es "DE PARTE DEL DOCTOR EDER ZABALETA".



Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ [root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/SOLICITUD DE GARANTIA SERIEDAD OFERTA

Lo anterior revelaría, entonces, no solo el trabajo conjunto y coordinado entre **DVG** y **PROTECO** para la elaboración de las propuestas y el intercambio de información entre las compañías, sino cómo de manera consciente **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista **PROTECO**) habría gestionado la obtención de un requisito habilitante de la propuesta de **DVG**, su supuesta competidora. Así mismo, lo anterior revelaría que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) habría realizado gestiones para la conformación del **CONSORCIO FLUVIAL**, estructura plural que sería competidora de la empresa que representa.

Adicional a lo anterior, en el acta de entrega de propuestas se pueden evidenciar dos aspectos importantes: (i) **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) firmó como representante del **CONSORCIO FLUVIAL**; y (ii) **ELIANA MARCELA HURTADO SÁNCHEZ** fue la encargada de entregar la propuesta del consorcio anotado, a pesar de que para la fecha de los hechos estaba vinculada laboralmente con **DVG**<sup>94</sup>, sociedad que sería competidora del **CONSORCIO FLUVIAL**.

MODALIDAD DEL PROCESO: LICITACIÓN PÚBLICA										No. LP-DO-SMF-028-2017				
NO DE OFERTA	NOMBRE DEL PROPONENTE	NO DE OFERTA	PRECIO	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	FECHA DEL RECIBO	GRUPO DE OFERTA	NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL	IDENTIFICACION DE OBRAS PRESENTA LA PROPUESTA	FECHA DE ENTREGA DE LA PROPUESTA
1	Consorcio Picos	4	1	1	1	1	1	1	1	11-05-18	805	Carlos Alberto Sanchez	Cecilia Barrera	522561800
2	Consorcio Vias Rurales	4	1	CO	CO	1	1	1	1	11-05-18	806	Camilo Lizcano	Natalia Viqueza	1056924189
3	Consorcio ACH	4	1	1	1	1	1	1	1	11-05-18	807	Antonio Que Umez	José Hurtado	117958213
4	Consorcio Bio Sector AF	4	1	1	1	1	1	1	1	11-05-18	810	Juan Camilo Sierra	José Humberto González	93081216
5	Consorcio Abogados JHA	4	1	1	1	1	1	1	1	11-05-18	811	Fidel Diaz	John Caro	80219358
6	Consorcio Fluvial	4	1	1	1	1	1	1	1	11-05-18	816	Daniel Velasco G.	Eliana Hurtado	1136330218
7	DVG Ingenieria SAS.	4	1	1	1	1	1	1	1	11-05-18	816	Eder Zabaleta Rojas	Heriberto Zabaleta	80158518

<sup>94</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares. ExportExcel2017.

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

Fuente: Folios 341 del cuaderno público No.2. :Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_28790430

Los aspectos destacados revelarían que, presuntamente, **DVG** y **PROTECO**, a través de la estructura plural que conformó esta última, simularon competencia en la licitación pública referida. En efecto, pese a que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) realizaron labores conjuntas en la elaboración de la propuesta, las cuales incluyeron la conformación de la estructura plural y hasta el cumplimiento de requisitos para demostrar la aptitud de los proponentes para participar como oferentes, presentaron propuestas simultáneamente que, como quedó visto, presuntamente no fueron preparadas de manera independiente, como estaban llamados a hacerlo.

Respecto de la presentación de pluralidad de ofertas que obedecen a un mismo interés en la licitación pública que se viene comentando, se destaca que el 20 de junio de 2017, esto es, previo a la adjudicación de la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017**, **CAMILO ERNESTO LIZARAZO SANDOVAL**, representante legal del **CONSORCIO VÍAS RIOSUCIO 028**, estructura plural que también presentó oferta en el proceso referido, cuestionó la participación de **DVG** y del **CONSORCIO FLUVIAL** en la licitación. En ese sentido, con fundamento en el numeral 3) del numeral 6.5 del pliego de las condiciones<sup>95</sup> y el literal h) del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, solicitó el rechazo de las propuestas de **DVG** y del **CONSORCIO FLUVIAL**.

En efecto, mediante la anotada solicitud, que fue denominada "*revocatoria directa de la adjudicación del proceso (...)*"<sup>96</sup>, el **CONSORCIO VÍAS RIOSUCIO 028** señaló que **DVG** y **PROTECO** eran sociedades pertenecientes a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**). El consorcio en mención sustentó su afirmación con fundamento en dos aspectos: (i) que la experiencia acreditada por **PROTECO** era la de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**; y (ii) que según la información remitida por la **CÁMARA DE COMERCIO DE AMAZONAS**, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** era el dueño del 98% de las acciones que componían el capital social de **DVG**, para lo cual allegó el acta No. 5 del 15 de febrero de 2015<sup>97</sup> del libro de actas de esta sociedad.

**DVG** y el **CONSORCIO FLUVIAL** a través de su representante legal **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), dieron respuesta <sup>98</sup> al cuestionamiento formulado por su competidor. En tal respuesta explicaron que el 19 de abril de 2017, esto es, para la fecha en la cual ya había sido convocado este proceso de selección, se llevó a cabo el registro del acta de asamblea extraordinaria de socios No. 7, la cual daría cuenta de que el 23 de noviembre de 2016, "*mediante previa negociación*", **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **JANIO CARDONA AGUIRRE** (fundador de **DVG**) habían cedido sus acciones en **DVG**. Así mismo, explicaron que, dada la celebración de ese negocio jurídico, los nuevos accionistas eran **LEYDY YINED DÍAZ GARCÍA** (socia y representante legal principal de **DVG**) con el 50% y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) con el otro 50%.

Ahora bien, respecto de la afirmación de la experiencia registrada en el **RUP** de **DVG**, se limitaron a afirmar que sólo figuran 13 contratos y no 52, como lo indicó **CONSORCIO VÍAS RIOSUCIO 028**, los cuales fueron ejecutados por **DVG**. Sin embargo, aclararon que la experiencia de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), que en algún momento hizo parte de dicha empresa, fue eliminada en la renovación del **RUP** de **DVG**, realizada el 6 de abril de 2017.

<sup>95</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. :Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\PCD\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_28364483. "6.5 RECHAZO DE LAS PROPUESTAS. (...) Si se establece que la persona natural, o jurídica, o miembro de proponente plural presentaron más de una propuesta para el mismo módulo, cuando se presente esta situación todas las ofertas que incurran en esta situación serán rechazadas".

<sup>96</sup> La Delegatura advierte que la para la fecha en que fue presentada la solicitud aún no se había adjudicado el proceso de selección, pero ya se había publicado el orden elegibilidad. Pese a esta circunstancia la solicitud de rechazo de las propuestas de **DVG** y del **CONSORCIO FLUVIAL**, se denominó por parte de su competidor como "*revocatoria directa de la adjudicación*".

<sup>97</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. :Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_30137992.

<sup>98</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. :Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_30156020. :Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_30160519.

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

De las circunstancias anotadas, la Delegatura hace énfasis en los siguientes aspectos: (i) el acta No. 7 de 23 de noviembre de 2016 fue autenticada ante notaría el 17 de abril de 2017<sup>99</sup> y se registró ante la **CÁMARA DE COMERCIO DE AMAZONAS** el 19 de abril de 2017<sup>100</sup>, fecha para la cual ya se estaba adelantando la licitación referida; (ii) el cierre de la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017** se llevó a cabo el 11 de mayo de 2017<sup>101</sup>; (iii) la solicitud de rechazo de las propuestas de **DVG** y **CONSORCIO FLUVIAL** en la licitación enunciada se realizó el 20 de junio de 2017<sup>102</sup>; (iv) el 22 de junio de 2017 **CONSORCIO VÍAS RIOSUCIO 028** allegó oficio al Comité Evaluador, por el cual destacó que en el certificado de existencia y representación legal únicamente se encuentran registradas dos reformas y ninguna de ellas corresponde a la cesión de acciones de **DVG**<sup>103</sup>; y (v) la solicitud de inscripción en el del libro de accionistas de **DVG** ante la **CÁMARA DE COMERCIO DE AMAZONAS** fue realizada el 29 de junio de 2017<sup>104</sup>, esto es, a los 9 días siguientes a la solicitud de rechazo de las propuestas de **DVG** y **CONSORCIO FLUVIAL**, integrado por **AVINCO** y **PROTECO**.

Como se anotó en el numeral **8.1.3**, la Delegatura concluye, con el rigor propio de esta etapa de la investigación, que la solicitud formulada por un competidor de **DVG** y **PROTECO** presuntamente habría motivado a **DVG** para realizar la inscripción de la cesión onerosa de acciones en el registro del libro de accionistas. En tal sentido, presuntamente existiría el interés de encubrir el control que ejerce **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) sobre **DVG** y **PROTECO**, así como su estrategia consistente en coordinarse para simular competencia en los procesos de selección a los que se habrían presentado como aparentes proponentes individuales e independientes.

Con fundamento en las circunstancias relativas al registro del libro de accionistas y la inscripción del acta de asamblea ordinaria de socios de **DVG**, la Delegatura concluye que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), **DVG** y **PROTECO** presuntamente habrían tenido conciencia de la posible ilegalidad de su conducta, consistente en participar de forma simultánea y coordinada en un proceso de selección contractual.

La Delegatura destaca que la conducta desplegada por **DVG** y **PROTECO** habría surtido el efecto esperado, toda vez que el proponente adjudicatario de esta licitación pública fue el **CONSORCIO FLUVIAL**.

Ahora bien, la Delegatura también recaudó evidencias que demostrarían que la coordinación se extendió no solo durante el proceso de selección, sino durante la ejecución del contrato derivado de la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017**, habida cuenta que las propuestas de **DVG** y **CONSORCIO FLUVIAL**, en realidad, satisfacían el interés de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**).

La anterior conclusión se fundamenta, por un lado, mediante el correo electrónico remitido desde la cuenta [REDACTED] sociedad que fungió como competidora del **CONSORCIO FLUVIAL** en la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017**, en el cual se anexó la nómina del consorcio anotado<sup>105</sup>. Por el otro, en la contabilidad de **DVG**, en la cual se evidenciaría que durante el período en el que el **CONSORCIO FLUVIAL** ejecutó el contrato, esto es, entre agosto de 2017 y abril de 2018, **DVG** realizó una serie de préstamos al consorcio enunciado con el fin de cubrir gastos operacionales, como son pagos de nómina, viáticos, compra de tiquetes aéreos, pólizas, caja menor, costos por ejecución de obra, entre otros<sup>106</sup>.

<sup>99</sup> Folio 320 del cuaderno reservado **DVG** No.1, *REMISION ACTA 7 DVG INGENIERIA*

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. :*Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_28790430*.

<sup>102</sup> Folio 341 del cuaderno público No.2. :*Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_30137992*.

<sup>103</sup> Folio 341 del cuaderno público No.2. :*Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017\DA\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_30279541*.

<sup>104</sup> Folio 320 del cuaderno reservado **DVG** No.1, *INSCRIPCION LIBRO ACCIONISTAS DVG INGENIERIA*

<sup>105</sup> Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 02-WEB-*EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ [REDACTED] \root\Raiz - Buzón\IPM\_SUBTREE\Gmail\Enviados\Nómina*. Cfr con folio 341 del cuaderno público No.2. :*Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-028-2017*. Al contrastar la fecha de la nómina adjunta a la anotada comunicación electrónica, con los documentos publicados en el **SECOP**, se advierte que para esa misma fecha el contrato se encontraba en ejecución.

<sup>106</sup> Folio 272 del cuaderno reservado **DVG** No 1, :*2017-401804\DATOS\REQUERIM SD\auxiliares*. *ExportExcel2017 y ExportExcel2018*.

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

### 8.2.2. Selección Abreviada No. SA-MC-DO-SMF-021-2017 adelantado por el INVÍAS

Acorde con la información contenida en el **SECOP**<sup>107</sup>, el proceso de selección referido tenía como objeto el "mantenimiento y rehabilitación de los muelles de carga y de pasajeros de San José del Guaviare, departamento de Guaviare" y su presupuesto oficial ascendía a los cuatrocientos ochenta y tres millones doscientos setenta y ocho mil cuatrocientos cuarenta y tres pesos (\$483.278.443 m/cte.).

Una vez identificados dos aspectos relevantes del proceso de selección a tratar, se expondrán las evidencias que permiten concluir que las propuestas presentadas por **DVG** y **PROTECO**, sociedades sometidas presuntamente a un control común, no mantuvieron su independencia durante el proceso de selección referido.

El 22 de julio de 2017, tres días después de la publicación del pliego de condiciones definitivo del proceso anotado, desde la cuenta de correo de **PROTECO** se remitió a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) una comunicación electrónica en la cual se pusieron en su conocimiento las características financieras del **CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE**, conformado por **PROTECO** y **AVINCO**<sup>108</sup>, así como el pliego de condiciones definitivo del proceso de selección. Este es un hecho de gran importancia para la investigación que adelanta la Delegatura, toda vez que tal circunstancia reforzaría la tesis aquí expuesta de la existencia de una unidad empresarial y de propósito entre **DVG** y **PROTECO** en beneficio de su controlante común, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**).

<b>From:</b>	PROTECO INGENIERIA SAS [REDACTED]
<b>Sent:</b>	7/22/2017 12:22:55 PM -0500
<b>To:</b>	EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]
<b>Subject:</b>	SOLICITUD DE CALCULO DE CAPACIDAD RESIDUAL
<b>Attachments:</b>	CARACTERISTICAS CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE.xlsx; PLIEGO CONDICIONES DEFINITIVO.pdf

EL CONSORCIO SE LLAMARA  
CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE

PROTECO INGENIERIA SAS - 95%  
AVINCO LTDA - 5%

**Fuente:** Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-  
EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
401804\AVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[REDACTED]ost[root]/Raíz -  
Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/SOLICITUD DE CALCULO DE CAPACIDAD RESIDUAL

Respecto de lo anterior es preciso insistir en que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) indicó expresamente en su declaración que no tiene ningún vínculo con **PROTECO**<sup>109</sup> y que **DVG**, empresa que representa y de la cual es socio, sería competidor de **PROTECO** en el proceso de selección de la referencia. Sin embargo, tal y como se pasa a explicar, la Delegatura logró recaudar material probatorio que evidenciaría que **PROTECO** y **DVG** en realidad no actuaban como competidores, sino que respondían a un controlante común.

En efecto, con el propósito de demostrar que la independencia entre las propuestas no se habría mantenido, la Delegatura resalta dos aspectos. El primero de ellos se refiere a que **DVG** también participó como proponente en el proceso de selección No. **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, sociedad representada por **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), que fue la persona a quien se le envió el correo electrónico del **CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE**. El segundo de ellos hace referencia a que el correo electrónico anotado en el presente numeral fue enviado el 22 de julio de 2017, fecha anterior a la de entrega de propuestas, la cual se llevó a cabo el 3 de agosto de 2017. Este elemento de prueba indicaría entonces la ausencia de independencia entre proponentes que estarían sometidos a un control común y, en ese sentido, la presunta existencia de una coordinación para participar conjuntamente en un proceso de selección aparentando autonomía e independencia, pero con la finalidad última de generar ventajas anticompetitivas.

<sup>107</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2, :Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-021-2017\AA\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_31243604.

<sup>108</sup> En esta estructura plural, el porcentaje de participación fue el siguiente: **PROTECO**: 95% y **AVINCO**: 5%.

<sup>109</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 01:02:58).

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

SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA No. SA-MC-DO-SMF-021-2017		FECHA: 05 DE ABRIL DE 2017	PROCESO: SA-MC-DO-SMF-021-2017
OBJETO: MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LOS MUELLES DE CARGA Y DE PASAJEROS DE SAN JOSE DEL CUIYARE, DEPARTAMENTO DE GUAYARE.			
ORDEN	CONSORCIO	VALOR	ESTADO
6	CONSORCIO FLUVIAL GUAYARE		
	PROTECO INGENIERIA SAS	95%	211
	AVINCO LTDA	5%	
7	CONSORCIO RIO SAN JOSE		
	JULIANA HORRILLO AMADO	95%	108
	NICOLAS ANDRES GOMEZ GARD	5%	
8	DVG INGENIERIA SAS		77
	CONSORCIO DAUVARAS		
	TECNOY SAS	5%	181
9	NO INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES S.A.S		
	PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACIFICO "PILCO L.T.D.A."		

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-021-2017\DA\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_31990539

Como resultado de la selección adelantada en el proceso de selección aquí desarrollado, se tiene que el adjudicatario fue **DVG**.

**8.2.3. Selección Abreviada No. SA-MC-DO-SMF-027-2017 adelantada por el INVÍAS**

Acorde con la información contenida en el **SECOP**<sup>110</sup>, el proceso de selección referido tenía como objeto el "mantenimiento, administración, organización y operación del muelle de Victoria Regia Leticia, Amazonas" y, su presupuesto oficial ascendía a los trescientos veintiocho millones quinientos setenta mil novecientos cincuenta y siete pesos (\$328.570.957 m/cte.).

Para este proceso de contratación, así como para todos los referidos en el presente acto administrativo, se evidenció que **PROTECO** —a través de la estructura plural denominada **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**<sup>111</sup> que conformó junto con **AVINCO**— y **DVG**, se habrían presentado como aparentes competidores sin serlo.

SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA No. SA-MC-DO-SMF-027-2017			
OBJETO: "MANTENIMIENTO, ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL MUELLE DE VICTORIA REGIA LETICIA, AMAZONAS"			
FECHA: 10 DE NOVIEMBRE DE 2017.			
1. PROPUESTAS RECIBIDAS			
De acuerdo con la información contenida en el registro del cierre del concurso de méritos realizado el día 23 de octubre de 2017, se tiene que se recibieron propuestas de los siguientes oferentes:			
ORDEN	CONSORCIO	OFERTANTE	PAIS
1	CONSORCIO MONTAJES CAS INGENIEROS	CARLOS ALBERTO SANCHEZ L.	50
		CAS INGENIEROS S.A.S.	50
		PROTECO INGENIERIA S.A.S.	95
2	CONSORCIO FLUVIAL LETICIA	AVINCO L.T.D.A.	5
		TECNOY S.A.S.	50
3	CONSORCIO RIO AMAZONAS	NO INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES S.A.S.	50
		FERNANDO JIMENEZ ROA.	70
4	UNION TEMPORAL VICTORIA REGIA	AULI FERNANDO VELANDIA M.	25
		JULIANA HORRILLO AMADO	95
5	CONSORCIO VICTORIA REGIA	FIDEL DIAZ RESTREPO	5
6	DVG INGENIERIA S.A.S.	N/A	
7	PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACIFICO "PILCO L.T.D.A."	N/A	

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\DA\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_34962821.

Como sustento de lo dicho, la Delegatura advierte que el 20 de noviembre de 2017, fecha en la cual se dio respuesta a las observaciones realizadas al informe de evaluación del proceso de selección en comento, se envió un correo electrónico a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) desde la cuenta [REDACTED] Mediante ese documento se informó lo siguiente: "MIRA LA CAGADA QUE COMETIO ANTONIO [HERIBERTO ANTONIO ZABALETA Menco (coordinador de licitaciones de **DVG**)], PIENSA QUE PODEMOS HACER".

ESPACIO EN BLANCO

<sup>110</sup> Folio 341 del cuaderno público No.2, : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\PCD\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_34271778.  
<sup>111</sup> En esta estructura plural, el porcentaje de participación fue el siguiente: **PROTECO**: 95% y **AVINCO**: 5%.

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

From: DVG INGENIERÍA S.A.S. [REDACTED]  
 Sent: 11/20/2017 12:48:31 AM -0500  
 To: EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]  
 Subject: pilas con esto  
 Attachments: 37\_DA\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_35812909.pdf

MIRA LA CAGADA QUE COMETIO ANTONIO, PIENSA QUE PODEMOS HACER

DVG INGENIERIA S.A.S.

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ [REDACTED] ost/[root]/Raiz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[lmap]/pilas con esto

Una vez revisados los documentos anexos a dicha comunicación electrónica y los publicados en el **SECOP**, la Delegatura advirtió que el error enunciado hacía referencia a un documento de subsanabilidad del **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA** de 1 de noviembre de 2017, el cual debió firmarse por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) como representante del consorcio<sup>112</sup>. Sin embargo, en su lugar, fue firmado por **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), como "representante legal de **DVG**".

A continuación, el documento que da cuenta de esta afirmación:

CONSORCIO FLUVIAL LETICIA

Registro D.C. 01 de noviembre de 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS  
 DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN  
 Carrera No. 96-60 - CAN  
 Bogotá, D.C.

REFERENCIA : Proceso de Selección No. BA-9C-DO-SMF-027-2017, cuyo objeto es "MANTENIMIENTO, RECONSTRUCCIÓN, ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL MUELLE DE VICTORIA PIEDRA LETICIA, AMAZONAS."

ASUNTO : Solicitud de Subsannabilidad

Resolución señalo:

Resolución en sentido positivo, por medio de la presente se permite responder a la solicitud de subsannabilidad del proceso en curso, realizada a través del documento publicado en el SECOP el día 31 de octubre de 2017, en la que la entidad pública lo solicitó, con respecto al expediente CONSORCIO FLUVIAL LETICIA.

PROponente No. 2 CONSORCIO FLUVIAL LETICIA

Verifica la presente la entidad con el representante legal del proponente AVINCO LTDA, para responder a las preguntas y aclaraciones a través de la misma, igualmente aprobado por parte de la junta de calificación de propuestas el día 20 de noviembre de 2017 y del Comité de Selección para participar en el proceso BA-9C-DO-SMF-027-2017, en el que el proceso de selección es de tipo abierto.

Por lo tanto, se permite al proponente, allegar la documentación solicitada, en las condiciones expuestas, en el pliego de condiciones.

En respuesta a la solicitud de subsannabilidad y por concordancia con la subsección cuarta, se adjunta ACTA DE RECOGIDA de firmas emitido y firmado por el representante legal de AVINCO LTDA para confirmar la participación a nombre de la misma, dentro del proceso de selección BA-9C-DO-SMF-027-2017.

Características:  
 Eder Zabaleta Rojas  
 C.C. 12.265.751  
 Representante Legal  
 DVG INGENIERIA S.A.S.  
 Anexo al expediente en 7 folios.

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No.2, :\\Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\DA\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_35244349.

Lo anterior es de gran importancia toda vez que, aun cuando **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), en representación de **DVG**, presentó propuesta al proceso de selección tratado en este numeral, él mismo fue quien firmó el documento con el cual se impidió la inhabilitación del **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**, quien era su competidor, en virtud de lo cual la propuesta de este último fue evaluada.

La Delegatura reitera que el comportamiento de los proponentes en un proceso de contratación pública debe ser estrictamente competitivo y no colaborativo, por lo cual, la inusual circunstancia presentada llevaría a concluir que las propuestas que en este proceso fueron presentadas por **DVG** y por **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA** estarían coordinadas y obedecerían al interés de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), presunto controlante de estas sociedades.

Además de lo anterior, es importante destacar que la circunstancia consistente en que se hubiera señalado que la subsanación de la propuesta del **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA** por parte de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) correspondía a un error, demostraría que **DVG** y **PROTECO** tenían conciencia de la posible ilegalidad de su conducta consistente en participar de forma simultánea y coordinada en un proceso de selección

<sup>112</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2, :\\Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\DA\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_34962821.

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

contractual, así como que los investigados habrían procurado mantener oculto su trabajo coordinado.

En conclusión de lo expuesto en este aparte, los elementos de prueba reseñados anteriormente constituirían soporte suficiente para evidenciar la ocurrencia y su conocimiento en el sentido de presuntamente haber desplegado una práctica restrictiva de la libre competencia económica, en la medida en que **DVG** y **PROTECO**, lejos de actuar de manera independiente y autónoma, habrían coordinado su comportamiento en el proceso de selección No. **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, pues habrían simulado competencia, cuando en realidad actuaron conforme con una política comercial fijada por su controlante común.

Ahora bien, en el curso del traslado del informe de evaluación, la circunstancia descrita fue puesta de presente por un competidor de **DVG** y del **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**. En efecto, el competidor solicitó el rechazo de las propuestas referidas con fundamento en el numeral 6.5 del pliego de condiciones<sup>113</sup>. Para sustentar su solicitud manifestó que el documento de subsanación de la propuesta de **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA** evidenciaría que "están concursando simultánea y conjuntamente el Consorcio Fluvial Leticia (...) como proponente No. 2 y DVG Ingeniería SAS, como proponente No. 6, en la cual el representante legal de DVG Ingeniería SAS, está firmando por el Consorcio Fluvial Leticia". A continuación, la observación referida.

**1.1 OBSERVACIONES JURIDICAS.**

El señor Javier Roa Salazar, mediante documento radicado en Invias con número 222376 de 16 de noviembre de 2017, manifiesta que el proponente No. 2 Consorcio Fluvial Leticia aportó documento de subsanabilidad firmado por el señor Eder Zabaleta Rojas, quien es representante legal de la empresa DVG INGENIERIA S.A.S, empresa que participa igualmente en el presente proceso de selección.

Así mismo indica que se proceda al rechazo de la propuesta No. 2 "Consorcio Fluvial Leticia y No. 6 DVG INGENIERIA S.A.S, en atención a que la empresa DVG y AVINCO son propiedad del señor DANIEL VELASCO GONZALEZ, demostrando que ambas propuestas están claramente relacionadas en un contubernio para concursar en un mismo proceso con una falta total de transparencia.

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\DA\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_35993470

Respecto de la observación señalada, el **INVÍAS** indicó lo siguiente:

**INVIAS REPONDE:**

Si bien el oficio mediante el cual se radicó el documento de subsanabilidad solicitado al proponente No. 2 **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**, se encuentra firmado por el señor Eder Zabaleta Rojas, quien no es parte del consorcio mencionado, el documento adjunto cumplió con todos y cada uno de los requisitos como se indicó en el informe de evaluación, así "Mediante documento radicado en Invias con número 217904 del 01/11/2017, el proponente aportó acta de junta de socios en la cual se autoriza al representante legal del consorcio AVINCO L.T.D.A, para presentar propuesta en el presente proceso de selección de conformidad al numeral 4.6.1 del pliego de condiciones.

Teniendo en cuenta que el proponente cumplió con los requisitos Legales y Administrativos señalados en el Pliego de Condiciones, obtienen calificación jurídica de **HABIL**".

Sin embargo una vez revisados los documentos aportados en las propuesta No 2 conformada por (**PROTECO INGENIERIA S.A.S**, y **AVINCO L.T.D.A**) y propuesta No. 6 **DVG INGENIERIA S.A.S.**, no es posible demostrar ni probar que el señor **DANIEL VELASCO GONZALEZ** sea propietario de alguna de las tres empresas mencionadas a la fecha de cierre del proceso, imposibilitando al Invias aplicar causal de rechazo frente a las propuesta No. 2 y 6.

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\DA\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_35993470

De acuerdo con lo señalado por el **INVÍAS**, las propuestas no fueron rechazadas y, en consecuencia, **DVG**<sup>114</sup> resultó adjudicataria de este proceso de selección.

En atención de la ANTERIOR circunstancia, el 23 de noviembre de 2017, mediante correo electrónico enviado desde la cuenta [REDACTED], **ANDRÉS OROZCO** solicitó "la revocatoria del acto de adjudicación del proceso No. **SA-MC-DO-SMF-027-2017**"<sup>115</sup>. Para ello, de manera

<sup>113</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\PCD\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_34271778. "6.5. RECHAZO DE LAS PROPUESTAS (...) 3) Si se establece que la persona natural, o jurídica, o miembro de proponente plural presentaron más de una propuesta para el mismo módulo, cuando se presente esta situación todas las ofertas que incurran en esta situación serán rechazadas."

<sup>114</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-027-2017\ADA\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_36354365.

<sup>115</sup> La Delegatura advierte que la para la fecha en que fue presentada la solicitud, aún no se había adjudicado el proceso de selección, pero ya se había publicado el orden elegibilidad. Pese a esta circunstancia la solicitud de rechazo de las propuestas de **DVG** y del **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**, se denominó por parte de su competidor como "revocatoria del acto de adjudicación".

hp

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

similar a lo ocurrido en el proceso de selección LP-DO-SMF-028-2017, dicha persona argumentó que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) era propietario de las sociedades que conformaban el **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**, así como de **DVG**.

En respuesta de esta solicitud, el **INVÍAS**, mediante oficio de 6 de diciembre de 2017, advirtió que **ANDRÉS OROZCO** no había sustentado jurídica ni normativamente su solicitud. Por lo tanto, el **INVÍAS** decidió que no era posible encuadrar el comportamiento cuestionado por el proponente en alguna de las causales de rechazo de las propuestas, contenidas en el numeral 6.5 del pliego de condiciones, por cuanto nunca se aportó prueba alguna que demostrara que **AVINCO**, **PROTECO** y **DVG** fueran de propiedad de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**)<sup>116</sup>.

A juicio de la Delegatura, las conductas desplegadas en este proceso de selección constituirían evidencia clara de la coordinación entre **DVG** y **PROTECO**, como empresas bajo el control de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**). Además, la presunta coordinación fraguada en este proceso de selección habría resultado fundamental para que una de las propuestas, esto es, la del **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**, no fuera rechazada y, por el contrario, lograra ser evaluada con las demás presentadas, con la finalidad última de preservar la estrategia de incrementar las probabilidades de resultar adjudicatarios en el proceso de selección mediante la presentación de propuestas que habrían obedecido al interés común de presunto controlante. En definitiva, la circunstancia descrita se aparta del comportamiento normal de sociedades competidoras en una licitación pública, pues las funciones que ejercen los representantes legales de sociedades competidoras no deberían llevarse a cabo de manera conjunta y coordinada.

#### 8.2.4. Selección Abreviada No. SA-MC-DO-SMF-007-2018 adelantada por el INVÍAS

Acorde con la información contenida en el **SECOPI**<sup>117</sup>, el proceso de selección referido tenía como objeto la "[c]onstrucción del muelle fluvial de Piñuña Negro, departamento de Putumayo" y su presupuesto oficial ascendía a los seiscientos cincuenta y cinco millones setecientos sesenta y siete mil ciento treinta y siete pesos (\$655.767.137 m/cte.).

Mediante el siguiente material probatorio se evidenciaría la conducta con la cual se habría falseado la libre competencia económica en el proceso de selección anotado, consistente en que **DVG** y **PROTECO**, bajo el control de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), se habrían presentado de manera simultánea en este proceso de selección aparentando ser rivales, cuando en realidad habrían coordinado su comportamiento, en especial en un aspecto determinante de escogencia y calificación de la propuesta, como lo es la oferta económica.

En efecto, en la siguiente imagen se muestra cómo el 9 de abril de 2018, esto es, un día antes del cierre de la convocatoria del proceso de selección No. **SA-MC-DO-SMF-007-2018**, desde la cuenta [REDACTED] se envió un correo electrónico a **HERIBERTO ANTONIO ZABALETA Menco** (coordinador de licitaciones de **DVG**) y a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) solicitando revisar las propuestas económicas que, con posterioridad, serían presentadas por **DVG** y **PROTECO** en la selección abreviada.

Así mismo, se solicitó que, una vez se revisaran dichas propuestas, **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) indicara si se subía o bajaba el valor de estas. Cabe mencionar que, según lo indicó **EDER ZABALETA ROJAS** en su declaración, **DVG**<sup>118</sup> habría sido integrante del **CONSORCIO VIAL JUNÍN** en un proceso de selección diferente al aquí referido, circunstancia que explicaría la remisión de la información desde ese correo.

ESPACIO EN BLANCO

<sup>116</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2, : *Inspección al SECOPI SA-MC-DO-SMF-027-2017 DA PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_35993470*

<sup>117</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2, : *Inspección al SECOPI SA-MC-DO-SMF-007-2018\ 3. PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO.*

<sup>118</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 58:05).



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

From: CONSORCIO VIAL JUNIN  
 Sent: 4/9/2018 10:57:29 PM -0500  
 To: Antonio Zabaleta; EDER ZABALETA ROJAS  
 Subject: PRESUPUESTOS DVG INGENIERIA SAS Y PROTECO INGENIERIA SAS  
 Attachments: PROPUESTA ECONOMICA PROTECO INGENIERIA SAS.xlsx; PROPUESTA ECONOMICA DVG INGENIERIA SAS.xlsx

AMIGOS POR FAVOR REVISAR Y DECIRME EDER SI SE LE SUBE O SE LE BAJA A LAS PROPUESTAS ECONOMICAS

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ost[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/PRESUPUESTOS DVG INGENIERIA SAS Y PROTECO INGENIERIA SAS

Revisados los documentos anexos a la comunicación electrónica citada, la Delegatura evidenció que estos correspondían con un proyecto de propuesta económica que presentaron **PROTECO** y **DVG** en el proceso de selección del que trata el presente aparte.

En efecto, se tiene que en los documentos anotados, aunque se hace referencia a otro proceso de selección<sup>119</sup>, lo cierto es que ellos corresponden al formato para presentar la propuesta económica en la selección abreviada cuyo objeto fue la "construcción del muelle fluvial de Piñuña Negro, departamento de Putumayo". El sustento de la anterior afirmación se encuentra en que los datos contenidos en esos documentos, atinentes al objeto del proceso, presupuesto oficial y la descripción de los ítems, unidad y cantidad, coinciden con los del proceso de selección No. **SA-MC-DO-SMF-007-2018**.

Es importante resaltar que al día siguiente de la remisión de los documentos denominados "propuesta económica Proteco Ingeniera SAS.xlsx" y "propuesta económica DVG Ingeniera SAS.xlsx" al correo de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), esto es, el 10 de abril de 2018, **DVG** y **PROTECO** se presentaron como proponentes independientes, como se extracta del listado de recepción de propuestas que se ilustra a continuación:

Instituto Nacional de Vías GESTIÓN CONTRACTUAL LISTADO DE RECEPCIÓN DE PROPUESTAS		CÓDIGO	ACONTINÚA			
		VERSIÓN	3			
		PÁGINA	1	DE	1	
MODALIDAD DEL PROCESO: Selección Abreviada		No. SA-MC-DO-SMF-007-2018				
N.º DE ORDEN	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA DE RECEPCIÓN	HORA DE RECEPCIÓN	NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL	FECHA Y HORA DE RECEPCIÓN DE LA PROPUESTA	FECHA DE CIERRE DEL PROCESO DE LA PROPUESTA
1	Consorcio Muelles Cos	1	10-4-18 8:31	Carlos Alberto Sandoval L.	Sergio G. Mesa Cordero	
2	Consorcio Piñuña	1	10-4-18 9:05	Liliana Horcillo	Alexandra Riquelme	
3	Proteco Ingeniera SAS	1	10-4-18 9:20	Loredo Salcedo	Nathalia Nino	
4	Pilco Ltda	1	10-4-18 9:25	Cesar Hernández Acosta	Adriana Acosta	
5	DVG Ingeniera SAS	1	10-4-18 9:45	Eder Zabaleta	Harbert Zabaleta	

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2, : Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-007-2018\ACTA DE CIERRE SA-MC-DO-SMF-007-2018.

Ahora bien, confrontadas las propuestas económicas que **DVG** y **PROTECO** presentaron, se advierten los siguientes aspectos. El primero hace referencia a que ambas ofertas económicas tienen el mismo error en la identificación del proceso, pues en ellas se referenció el proceso de selección No. **SA-DO-SMF-008-2018**. Como se señaló, tal error se encontraba desde los documentos *Excel* que fueron remitidos a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) para su revisión<sup>120</sup>. El segundo aspecto hace referencia a que, una vez contrastados los proyectos de propuestas económicas con las que finalmente presentaron en el proceso de selección, se advierte que la gestión atinente a "revisar" las propuestas y determinar si se aumentaba o disminuía el valor fue materializada. Todo lo anterior se soporta con los siguientes documentos:

## ESPACIO EN BLANCO

<sup>119</sup> El documento indica que es la selección abreviada No. **SA-DO-SMF-008-2018**.

<sup>120</sup> Este mismo error en la identificación del No. Proceso de la selección abreviada se advierte en los documentos *Excel* que fueron remitidos a **EDER ZABALETA ROJAS** para revisión. En efecto, se hizo referencia a la selección abreviada No. **SA-DO-SMF-008-2018**, cuando el número del proceso de selección abreviada cuyo objeto es la construcción del muelle fluvial de Piñuña Negro, Departamento de Putumayo, es el **SA-DO-SMF-007-2018**.

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

**Error en la identificación del proceso de selección repetido en las dos ofertas presentadas**

**Propuesta económica DVG**

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS  
SUBDIRECCIÓN MARÍTIMA Y FLUVIAL  
SELECCIÓN ABREVIADA N° SA-DO-SMF-008-2018  
OBJETO: "CONSTRUCCIÓN DEL MUELLE FLUVIAL DE PIÑUÑA NEGRO, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO"

10

**Propuesta económica PROTECO**

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS  
SUBDIRECCIÓN MARÍTIMA Y FLUVIAL  
SELECCIÓN ABREVIADA N° SA-DO-SMF-008-2018  
OBJETO: "CONSTRUCCIÓN DEL MUELLE FLUVIAL DE PIÑUÑA NEGRO, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO"

50

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-007-2018\ PROPUUESTAS ECONOMICAS SA-MC-DO-SMF-007-2018.

**Comparación ofertas económicas de cuadro de Excel con las presentadas por DVG y PROTECO al INVÍAS**

TOTAL COSTOS PROYECTO			TOTAL COSTOS PROYECTO		
DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE		DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE	
ADMINISTRACION	A =	20.0%	ADMINISTRACION	A =	20.0%
IMPUESTOS (IMPORTE IVA)	I =	5.0%	IMPUESTOS (IMPORTE IVA)	I =	5.0%
UTILIDAD	U =	5.0%	UTILIDAD	U =	5.0%
TOTAL ALI	ALI =	30.0%	TOTAL ALI	ALI =	30.0%

PROYECTANTE: DVG INGENIERIA SAS  
 REPRESENTANTE LEGAL: EDER ZABALETA ROJAS  
 FECHA: 10 DE ABRIL DE 2019

Proyecto de oferta económica de DVG enviada a EDER ZABALETA ROJAS mediante comunicación electrónica para su correspondiente revisión y modificación, con un presupuesto de \$643.436.013.

Oferta económica presentada por DVG al INVÍAS, modificada, con un presupuesto de \$639.523.156.

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERIA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ [redacted] ost[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/PRESUPUESTOS DVG INGENIERIA SAS Y PROTECO INGENIERIA SAS/PROPUESTA ECONOMICA DVG INGENIERIA SAS.xlsx  
 y Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-007-2018\PROPUESTAS ECONOMICAS SA-MC-DO-SMF-007-2018

TOTAL COSTOS PROYECTO			TOTAL COSTOS PROYECTO		
DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE		DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE	
ADMINISTRACION	A =	20.0%	ADMINISTRACION	A =	20.0%
IMPUESTOS (IMPORTE IVA)	I =	5.0%	IMPUESTOS (IMPORTE IVA)	I =	5.0%
UTILIDAD	U =	5.0%	UTILIDAD	U =	5.0%
TOTAL ALI	ALI =	30.0%	TOTAL ALI	ALI =	30.0%

PROYECTANTE: PROTECO INGENIERIA SAS  
 REPRESENTANTE LEGAL: LOURDES MARÍA MALCOSO JIMÉNEZ  
 FECHA: 10 DE ABRIL DE 2019

Borrador de oferta económica de PROTECO enviada a EDER ZABALETA ROJAS mediante comunicación electrónica para su correspondiente revisión y modificación, con un presupuesto de \$614.266.094.

Oferta económica presentada por PROTECO al INVÍAS, modificada, con un presupuesto de \$620.131.496.

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERIA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ [redacted] ost[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/PRESUPUESTOS DVG INGENIERIA SAS Y PROTECO INGENIERIA SAS/PROPUESTA ECONOMICA PROTECO INGENIERIA SAS.xlsx  
 y Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-007-2018\PROPUESTAS ECONOMICAS SA-MC-DO-SMF-007-2018

En definitiva, los elementos de prueba recaudados en la etapa de averiguación preliminar darían cuenta de que DVG y PROTECO coordinaron su comportamiento para la elaboración de sus propuestas económicas, al punto que estas fueron revisadas por la misma persona. La conducta desplegada por estas sociedades tendría un carácter restrictivo, habida cuenta de que la oferta económica corresponde a un verdadero factor de competencia que resulta determinante para tener probabilidad de obtener la victoria en el referido proceso de selección. En consecuencia, contrario a lo sucedido, estos factores tan sensibles para garantizar una competencia libre en un proceso de selección deben ser determinados por los competidores de manera independiente y autónoma, no mediante ejercicios de coordinación cuyo propósito final habría sido el de favorecer al controlante

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

común de ambas compañías, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y socio único de **PROTECO**)<sup>121</sup>.

Por último, se destaca que producto del proceso de selección en el que se presentaron estas circunstancias, **PROTECO** resultó adjudicatario<sup>122</sup>.

### 8.2.5. Licitación pública No. LP-DO-SMF-027-2018 adelantado por el INVÍAS

Acorde con la información contenida en el **SECOP**<sup>123</sup>, el proceso de selección referido tenía como objeto la "construcción del muelle de pie de Pató, municipio de Alto Baudó, Departamento del Chocó" y su presupuesto oficial ascendía a los ochocientos sesenta y dos millones seiscientos treinta mil doscientos doce pesos (\$862.630.212 m/cte.).

La participación presuntamente coordinada por parte de **DVG** y **PROTECO**, bajo el control común de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), en este proceso de contratación puede tenerse acreditada mediante la comunicación electrónica entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) del 15 de agosto de 2018, fecha en la cual se llevó a cabo la entrega de propuestas al proceso de selección anotado.

En dicha comunicación se indicó "VAMOS CON TRES PROPUESTAS", haciendo referencia a las propuestas presentadas por el **CONSORCIO FLUVIAL**, integrado por **PROTECO** y **AVINCO**<sup>124</sup>, por **DVG** y por el **CONSORCIO OBRAS HIDRÁULICAS**.

From:	DANIEL VELASCO GONZALEZ [REDACTED]
Sent:	8/15/2018 12:53:23 AM -0500
To:	EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]
Subject:	PILAS PUES

TENEMOS HASTA LAS 9 AM  
PRESUPUESTO OFICIAL \$ 862.630.212  
VAMOS CON TRES PROPUESTAS  
DVG INGENIERIA SAS  
CONSORCIO FLUVIAL  
CONSORCIO OBRAS HIDRAULICAS  
ESTIMAMOS QUE POR LA COMPLEJIDAD DE LA EXPERIENCIA SE PRESENTEN:  
1. CAS  
2. PILCO  
3. JULIANA CON OTRO  
4. PUENTES  
5. MEZA  
6. HQ INGENIERIA  
7. DVG INGENIERIA SAS  
8. CONSORCIO FLUVIAL  
9. CONSORCIO OBRAS HIDRAULICAS  
URGENTE POR FAVOR

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-  
EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
401804DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[REDACTED].ost/[root]/Raíz -  
Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Destacados/PILAS PUES

Un aspecto para exponer, previo a continuar con el análisis de evidencias de este proceso de contratación en particular, es que, según se puede observar en el acta de cierre de dicha licitación pública, se presentaron 8 propuestas económicas en sobre sellado, denominado Sobre No. 2, pero solo 6 propuestas se presentaron a través de la plataforma del **SECOP II**. Estas últimas 6 eran denominadas Sobre No. 1, contenido de los documentos que acreditaban el cumplimiento de los requisitos habilitantes.

Se dejó constancia que según listado de recepción de sobres No. 2, se recibieron **OCHO (8)** propuestas económicas en sobres cerrados, sobre No. 2 y a través del **SECOP II**, se registraron **SEIS (6)** propuestas sobre No. 1.

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-027-2018\image2018-08-21-085157.

Una vez hecha esta aclaración, se expone a continuación el listado de recepción de propuestas económicas –Sobre No. 2– en el cual efectivamente se evidenciaría que las propuestas que indicó **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) en la

<sup>121</sup> Cfr. IM "Bureau Veritas Tecniconrol" (rad. 13-198876).

<sup>122</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2, : \Inspección al SECOP\ISA-MC-DO-SMF-007-2018\RESOLUCION DE ADJUDICACIÓN.

<sup>123</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. : \Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-027-2018\ Pliego de Condiciones definitivo.

<sup>124</sup> En esta estructura plural, el porcentaje de participación fue el siguiente: **PROTECO**: 80% y **AVINCO**: 20%.

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

comunicación electrónica de 15 de agosto de 2018 si fueron entregadas, tal como lo ordenó mediante ese documento.

INSTRUMENTO NACIONAL DE VÍAS GESTIÓN CONTRACTUAL LISTADO DE RECEPCIÓN DE PROPUESTAS		CÓDIGO	ACONTR-FR-14			
		VERSIÓN	3			
		PÁGINA	1	DE 1		
MODALIDAD DEL PROCESO: <u>Licitación Pública</u>		No. <u>LP-DO-SMF-027-2018</u>				
NÚMERO DE OFERTA	NOMBRE DEL PROPONENTE	FECHA DE RECEPCIÓN	HORA DE RECEPCIÓN	NOMBRE DEL REPRESENTANTE LOCAL	NOMBRE Y CÉDULA DE QUIEN PRESENTA LA PROPUESTA	FECHA DE QUIEN PRESENTA LA PROPUESTA
1.	Consorcio alto baudo	15.08.18	8:16	Juan Camilo Silva	Jase Guallero	15/08/2018
2.	Antonio Maria Puentes	15.08.18	8:23	Antonio Maria Puentes	Jaha Bora	15/08/2018
3.	Consorcio muelle en choco	15.08.18	8:24	Diego Fernando Mesa	Diego Mesa	15/08/2018
4.	DVG ingenieria sas	15.08.18	8:45	Eda Zabala	Wladimir Garcia	15/08/2018
5.	Consorcio fluvial	15.08.18	8:46	Daniel Velasco Gonzalez	Laura Morales	15/08/2018
6.	Consorcio obras hidraulicas	15.08.18	8:47	Diego Eduardo Golego	Maryoli Sanchez	15/08/2018
7.	Consorcio Pilco Lago	15.08.18	8:51	Carla Humando Paez	Carla Humando	15/08/2018
8.	Consorcio Rio Baudó	15.08.18	8:52	Abraham Hernan Gade	Abraham Gade	15/08/2018

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2. : \Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-027-2018\image2018-08-21-085157.

Adicional a lo anterior, se evidencian los siguientes aspectos: (i) las propuestas del **CONSORCIO FLUVIAL**, integrado por **PROTECO** y **AVINCO**, y del **CONSORCIO OBRAS HIDRÁULICAS** fueron entregadas por personal vinculado a **DVG**, esto es, **LAURA NATALIA MORALES CÁRDENAS** y **MARYOLI LORENA SÁNCHEZ GARZÓN**<sup>125</sup>; (ii) las tres propuestas fueron entregadas con un minuto de diferencia cada una, así: **DVG** a las 8:45, **CONSORCIO FLUVIAL** a las 8:46 y **CONSORCIO OBRAS HIDRÁULICAS** a las 8:47<sup>126</sup>, circunstancia que indicaría, con el rigor probatorio de esta etapa de la investigación, que fueron presuntamente presentadas de manera conjunta y coordinada.

Con base en lo expuesto, se pone de presente que las propuestas que fueron tenidas en cuenta para su correspondiente evaluación fueron las que se presentaron tanto el sobre No. 1 como el sobre No. 2, entre ellas la del **CONSORCIO FLUVIAL**, integrado por **PROTECO** y **AVINCO**, y la de **DVG**, tal y como se evidencia en el informe de evaluación de 31 de agosto de 2018.

**FECHA: 31 DE AGOSTO DE 2018**

**1. PROPUESTAS RECIBIDAS**

De acuerdo con la información contenida en el registro del cierre de la licitación realizado el día 15 de Agosto de 2018, se tiene que se recibieron propuestas de los siguientes oferentes:

PROPUESTA	PROPONENTE	INTEGRANTES	% DE PARTICIPACION	PAIS DE ORIGEN
1	ANTONIO MARIA PUEENTES SANCHEZ	N/A	100	COLOMBIA
2	CONSORCIO ALTO BAUDÓ	JUAN CAMILO SILVA RODRIGUEZ	50	COLOMBIA
		HO INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES S.A.S	50	
3	CONSORCIO PILCO LAPO	PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACIFICO - PILCO LTDA	50	COLOMBIA
		LIZ ALBA GUEVARA PANTOJA	50	
4	CONSORCIO MUELLE EN CHOCÓ	LUIS FERNANDO MESA BALLESTEROS	26	COLOMBIA
		ME CONSTRUCCIONES E INVERSIONES S.A.S	26	
		DIEGO FERNANDO MESA SALAMANCA	50	
5	DVG INGENIERIA S.A.S	N/A	100	COLOMBIA
6	CONSORCIO FLUVIAL	PROTECO INGENIERIA S.A.S	80	COLOMBIA
		AVINCO LTDA	20	

Fuente: 341 del cuaderno público No. 2. : \Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-027-2018\INFORME DE EVALUACION PRELIMINAR.

Lo expuesto hasta este punto revelaría entonces que **DVG** y **PROTECO**, presuntamente controladas por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), no habrían garantizado la independencia en la presentación de sus ofertas, al punto que la decisión de presentarse y las condiciones en que lo hicieron no fueron tomadas de manera autónoma por parte

<sup>125</sup> Folio 63 del cuaderno reservado **DVG** No. 1.

<sup>126</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. : \Inspección al SECOP\LP-DO-SMF-027-2018\image2018-08-21-085157.

4

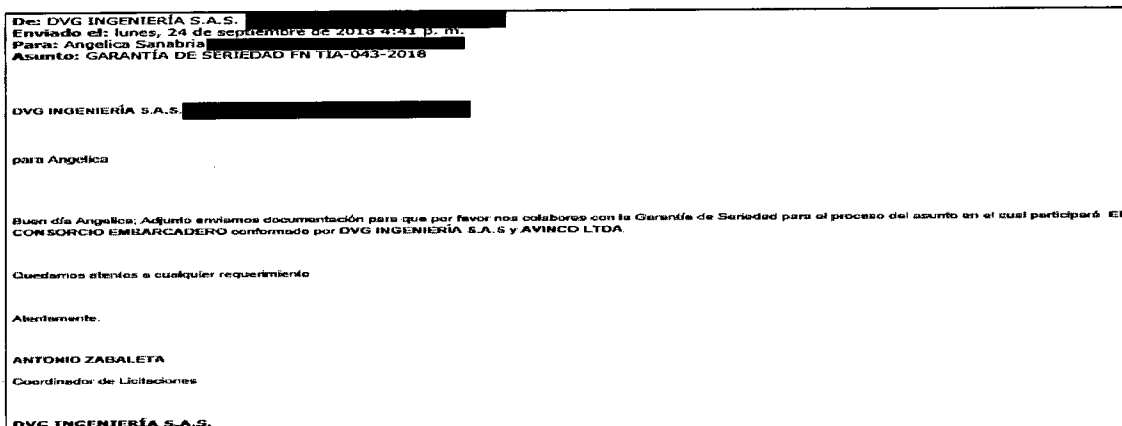
"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

de esas empresas, sino que su controlante común habría dispuesto la forma en que participarían en este proceso de selección. Tal comportamiento coordinado habría logrado la finalidad perseguida, consistente en incrementar la probabilidad de resultar adjudicatarios, pues, en efecto, el proponente adjudicatario de este proceso de contratación fue el **CONSORCIO FLUVIAL**, del cual hacía parte **PROTECO**.

### 8.2.6. Proceso de selección de contratista No. FNTIA-043-2018 adelantado por el FONTUR

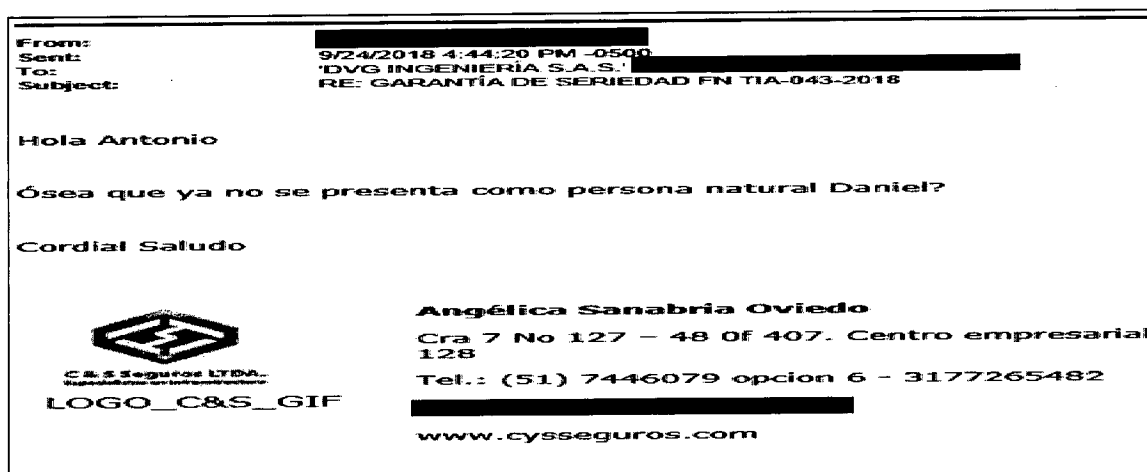
Según la información publicada en el portal Web de **FONTUR**<sup>127</sup>, el proceso de selección anotado tenía como objeto la "construcción de un embarcadero turístico en el área de la salvajina, vereda San Martín, municipio de Morales, Departamento del Cauca", su presupuesto oficial era de ochocientos veintinueve millones ciento cincuenta y siete mil quinientos setenta y siete pesos (\$829.157.577 m/cte.) y su adjudicatario fue **LUIS FERNANDO MESA BALLESTEROS**. Al respecto, es importante resaltar varios aspectos del proceso materia de análisis.

El 24 de septiembre de 2018, día en que se publicó la respuesta a las observaciones presentadas al proceso de contratación anotado, **HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO** (coordinador de licitaciones de **DVG**) solicitó una póliza de seriedad a favor del **CONSORCIO EMBARCADERO**, conformado por **DVG** y **AVINCO**<sup>128</sup>.



Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/Re: GARANTÍA DE SERIEDAD FN TIA-043-2018

El mismo 24 de septiembre de 2018, **ANGÉLICA SANABRIA OVIEDO**, asistente de la aseguradora y a quien **HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO** (coordinador de licitaciones de **DVG**) le había solicitado la póliza para el proceso de selección enunciado en la imagen anterior, preguntó respecto de la participación de "Daniel", refiriéndose a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), en el proceso anotado.



Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/Re: GARANTÍA DE SERIEDAD FN TIA-043-2018

<sup>127</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. :Inspección al SECOPI\FNTIA-043-2018\DP\_PROCESO\_18-4-8435716\_101101025\_47679467.

<sup>128</sup> En esta estructura plural, el porcentaje de participación fue el siguiente: **DVG**: 70% y **AVINCO**: 30%.

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

Como respuesta a la pregunta formulada, **HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO** (coordinador de licitaciones de **DVG**) indicó "van las dos propuestas", es decir, la del **CONSORCIO EMBARCADERO**, del cual hacía parte **DVG**, y la de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) como persona natural.

From: DVG INGENIERIA S.A.S. [REDACTED]  
Sent: 9/24/2018 4:50:27 PM -0500  
To: Angélica Sanabria [REDACTED]  
Subject: Re: GARANTÍA DE SERIEDAD FN TIA-043-2018

Hola Angélica, esta es otra propuesta el Ing Daniel Velasco se va a presentar también como persona natural ya le solicite lo que me pediste apenas lo tenga te lo envío pero van las dos propuestas gracias

DVG INGENIERIA S.A.S.

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 02-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\02-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ [REDACTED].ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/Re: GARANTÍA DE SERIEDAD FN TIA-043-2018

Ahora bien, una vez se verificó el *link* del proceso de selección No. **FNTIA-043-2018** en el portal Web de **FONTUR**, se evidenció que efectivamente **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), como persona natural, y **DVG**, a través del **CONSORCIO EMBARCADERO**, presentaron propuesta.

El Comité Evaluador dentro del término previsto en el cronograma establecido de la invitación Abierta a presenta propuestas FNTIA-015-2018, procede a emitir el Informe Preliminar de Evaluación, así:

No.	PROponentes
1	CONSORCIO SAN MARTÍN (JUAN PABLO DORADO MARTINEZ -32% - DORADO ASOCIADOS S.A.S - 32% - GRUPO CONSERVACION CONGUADUA LTDA - 36%)
2	CONSORCIO EMBARCADERO (DVG INGENIERIA SAS 70% - AVINCO LTDA - 30%)
3	AG3 INGENIERIA S.A.S
4	CONSORCIO VANCOSTA (VANEGAS INGENIEROS S.A.S. -50% - PILCO LTDA - 50%)
5	LOGIA 3 ASOCIADOS S.A.S
6	DANIEL VELASCO GONZALEZ
7	DINACOL S.A.S.
8	FUNDACIÓN PACÍFICO ES FUTURO CONSORCIO SALVAJINA 2018
9	(HIDROTECNIA INGENIERIA LTDA -90% - ARMANDO GARCES ACUÑA -10%)
10	CONSORCIO FONTUR 2018 (JOSE ALFONSO GRIMALDO -70% - HERNAN ALFREDO VALLEJO - 30%)
11	CONSORCIO TURISTICO 2G-JIGOS (JOSE IVAN GÓMEZ SALAZAR-30%-CONSTRUCTORA 2G S.A.S.-70%)
12	LUIS FERNANDO MESA BALLESTEROS
13	HSP CONSTRUCCIONES S.A.S.

Fuente: Folio 341 del cuaderno público No. 2. : \Inspección al SECOP\FNTIA-043-2018\DP\_PROCESO\_18-4-8435716\_101101025\_49272183.

De lo anterior se advierte la presunta coordinación para la obtención de requisitos habilitantes entre **DVG** y **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), situación evidente con base en lo manifestado por **HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO** (coordinador de licitaciones de **DVG**), que explicó que "Daniel Velasco se va a presentar como persona natural ya le solicité lo que me pediste apenas lo tenga te lo envío pero van las dos propuestas". De esta forma los investigados habrían pretendido participar en este preciso proceso de contratación de manera coordinada como mecanismo para falsear la competencia.

Como quedó visto, entonces, la independencia como oferentes habría sido solo aparente, pues como se advirtió con los correos electrónicos referidos, desde **DVG** se gestionó la obtención de requisitos habilitantes de las propuestas de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **CONSORCIO EMBARCADERO**, competidoras en este proceso de selección, sin el cual, las propuestas no hubieran podido ser evaluadas.

En conclusión, los elementos de prueba reseñados anteriormente constituirían soporte suficiente para evidenciar la presunta ocurrencia y la finalidad de llevar a cabo una práctica restrictiva de la libre competencia económica en los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017**, **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, **SA-MC-DO-SMF-007-2018** y **LP-DO-SMF-027-2018**, adelantados por el **INVÍAS**, y en el proceso de selección **FNTIA-043-2018**, adelantado por el **FONTUR**.

Lo anterior, habida cuenta de que **DVG** y **PROTECO**, sociedades sometidas al control común de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), lejos de

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

actuar de manera independiente y autónoma, habrían coordinado su comportamiento en tales procesos de selección.

En efecto, como se acreditó, esa presunta coordinación se habría extendido a diferentes aspectos que van desde (i) la elección de los procesos de selección a los que se presentarían; (ii) la forma en que se presentarían en los procesos, esto es, de manera individual o a través de estructuras plurales; (iii) la gestión mancomunada de los requisitos habilitantes, como la expedición de las pólizas de garantía de seriedad de la oferta; (iv) la elaboración de las propuestas económicas; (v) la subsanación de las propuestas para habilitarse en los procesos de selección; (vi) el intercambio de información sensible en las propuestas y hasta (v) la ejecución coordinada de los contratos producto de los procesos de selección en los cuales se presentaron simulando competencia.

Como se ha expuesto hasta este punto, las conductas señaladas no tienen sentido en un proceso de selección en el cual los proponentes compiten por obtener la adjudicación del proceso de selección, a menos de que dichas propuestas obedezcan a un interés particular en razón de un control común y sean resultado de un comportamiento coordinado encaminado a incrementar la probabilidad de victoria de las sociedades involucradas en beneficio de su controlante común.

En similar sentido, las evidencias presentadas en el marco del proceso de selección No. **FNTIA-043-2018** adelantado por **FONTUR** indicarían que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) se presentó como persona natural, presuntamente simulando independencia respecto de la propuesta de la empresa que se encuentra bajo su control (**DVG**), puesto que, en realidad, la obtención de uno de los requisitos habilitantes fue gestionado mancomunadamente.

Ahora bien, la conducta que adoptaron **DVG**, **PROTECO** y **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) en los procesos de selección objeto de investigación, en especial en los procesos Nos. **LP-DO-SMF-028-2017**, **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, así como el aparte de la declaración de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) que se expone a continuación, permiten a la Delegatura concluir que estos agentes del mercado, presuntamente, tenían conciencia de la ilegalidad de su conducta consistente en participar de forma simultánea y coordinada en procesos de selección contractual. En efecto, **EDER ZABALETA ROJAS** manifestó que no podían presentarse a los mismos procesos de selección porque ello habría implicado "inhabilit[arse] automáticamente".

*"Despacho: ¿Alguna vez se han presentado en los mismos procesos de selección, **PROTECO** y **DVG** y/o **DANIEL**?"*

*E.Z.R.: **DANIEL**, no.*

*Despacho: ¿**DANIEL** no?"*

*E.Z.R.: No, no puede, se inhabilita automáticamente (...)*

*Despacho: Ah ok."<sup>129</sup>*

Así las cosas, las conductas desplegadas en los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017**, **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, **SA-MC-DO-SMF-007-2018** y **LP-DO-SMF-027-2018**, adelantados por el **INVÍAS**, y en el proceso de selección **FNTIA-043-2018**, adelantado por el **FONTUR**, tendrían por objeto alterar el resultado de tales procesos con el propósito de favorecer los intereses de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), presunto controlante común de **DVG** y **PROTECO**.

### **8.3. La conducta descrita es idónea para restringir la libre competencia económica**

Con lo expuesto hasta este punto se encontraría demostrada (i) la presunta situación de control común a la que se encuentran sujetas **DVG** y **PROTECO**; (ii) la presentación de las empresas controladas a los procesos de selección referidos en el numeral **8.2.** por separado, aparentando competencia; y (iii) la presunta coordinación de su actuación en renuncia a su obligación de competir. De manera que resta acreditar la idoneidad de la conducta para lesionar la libre competencia económica.

<sup>129</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1335 (minutos 25:48).

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

Según lo ha señalado esta **SUPERINTENDENCIA**, la idoneidad está determinada porque la conducta investigada tenga la potencialidad de lesionar la libre competencia económica. En ese sentido, es idónea para restringir ese derecho cualquier conducta o estrategia cooperativa de los agentes económicos que, de manera ilegítima, incremente la probabilidad de que resulten adjudicatarios en el proceso de selección en el cual participan, con la consecuente reducción proporcional de las probabilidades que tendrían los demás oferentes que no hacen parte del esquema de colaboración<sup>130</sup>.

Así mismo, se ha precisado que para que la conducta adquiriera el carácter de restrictiva basta con que incremente la probabilidad de éxito, ya sea de marginal o determinante, sin que se exija, para la configuración del comportamiento, que los implicados en la dinámica anticompetitiva estén en capacidad de prever con absoluta certeza los resultados que su conducta coordinada generará en el proceso de selección en el cual participan.

Tal es el potencial anticompetitivo que la conducta investigada representa, que la Corte Constitucional, al referirse a la inhabilidad relacionada con la participación de dos empresas cuyos representantes legales tuvieran vínculos familiares, consideró que:

*"Se ha demostrado que la participación en una misma licitación de licitantes unidos por los vínculos que establece la ley, está asociada a un riesgo alto de que se frustren los dos objetivos básicos de la licitación y el concurso públicos: igualdad de oportunidades para particulares y obtención de las mejores condiciones de contratación para el Estado.*

(...)

*La puja entre los licitantes requiere que el sigilo y la autonomía de cada uno de ellos se mantengan. La participación de parientes en una misma licitación o concurso, quebranta este supremo presupuesto negocial, en detrimento de la lealtad y sana emulación entre los oferentes, lo que a su turno genera desigualdad y propicia la inmoralidad, la cual bien puede desembocar en colusión y pérdida económica para el Estado que no sabrá si objetivamente está en un momento dado seleccionando la mejor propuesta.*

(...)

*En estas condiciones, el igual reconocimiento de la personalidad jurídica de los miembros de la familia o de los relacionados con éstos, para los propósitos de autorizar su participación en una misma licitación o concurso, a más de poder desvirtuar el mecanismo contractual, resultaría en una concesión puramente formal, donde se requiere, en cambio, que las personas formal y materialmente obren de manera separada y autónoma. La probabilidad no desestimable de que los miembros de una misma familia concierten entre sí, en perjuicio de los restantes licitantes y del mismo Estado, pone de presente que la alta posibilidad de unificación material de designios, no justifica la extensión del anotado reconocimiento que, además de ser puramente formal, perjudicaría a los licitantes y al Estado.*

(...)

*Concluye la Corte que dado que los intereses de los miembros de una familia, tienen una alta probabilidad de incidir negativamente en la consecución de los objetivos que el Estado se traza al abrir una licitación o concurso, vale decir, obtener las mejores condiciones y promover al máximo la igualdad de acceso de los particulares, se justifica que en este caso, en razón del interés general, se dicte una regla que restrinja su participación"* (subrayas fuera del texto).

Las consideraciones de la Corte Constitucional son ilustrativas respecto del carácter restrictivo de la conducta que habrían ejecutado las personas contra las que se formula este pliego de cargos y de su idoneidad para afectar la libre competencia económica.

En efecto, si bien es claro que la inhabilidad que estudió la Corte se refiere a la participación de personas naturales familiares en un mismo proceso contractual público, que no es exactamente el mismo caso objeto de investigación, lo cierto es que el fundamento de la decisión comentada frente a los efectos que pretenden evitarse son los que precisamente habrían materializado **DANIEL**

<sup>130</sup> Ver entre otros, Resolución de sanción No. 19890 de 24 de abril de 2017, informe motivado caso Bureau Veritas-Tecnicontrol (radicado 13-198976) e informe motivado de la investigación radicada con el No. 15-168073.



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

**VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y sus empresas controladas, **DVG** y **PROTECO**.

Sobre el particular, nótese que el fundamento de la inhabilidad estudiada por la Corte en la providencia transcrita está en el riesgo de que las propuestas de dos empresas con representantes legales que tengan vínculos se encaminen a un mismo interés, no compitan de forma autónoma, independiente y animada por una sana confrontación, y no mantengan en secreto sus estrategias.

En el presente caso, la falta de independencia entre las propuestas que presentaron **DVG**, **PROTECO** y **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) habría materializado el riesgo anotado y, por lo tanto, habría afectado los principios de igualdad, selección objetiva y libre competencia.

Ahora bien, un elocuente indicio respecto de la potencialidad de la conducta analizada para perjudicar la libre competencia, hace referencia a lo sucedido en los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-28-2017** y **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, adelantados por el **INVÍAS**, en los cuales los competidores de **DVG** y **PROTECO** manifestaron a la entidad contratante que en tales procesos se estaría viendo sacrificada la igualdad de oportunidades de los competidores, habida cuenta de la desventaja en que se encontraron sus propuestas en relación con las de las sociedades investigadas debido al actuar coordinado de **DVG** y **PROTECO**.

#### **8.4. La estrategia implementada por DVG y PROTECO tenía como objetivo incrementar sus probabilidades de resultar adjudicatarios en los procesos de selección en los que aparentaban competencia**

Hasta este punto se han presentado las pruebas que acreditarían con suficiencia la presunta existencia de una conducta contraria al régimen de protección de la libre competencia económica, esto es, la participación coordinada de dos empresas que se encuentran bajo un control común, en distintos procesos de selección contractual, aparentando autonomía e independencia, con lo que habrían falseado el proceso competitivo. Así mismo, se han expuesto las razones por las cuales la conducta descrita es idónea para limitar la libre competencia económica.

Pese a que en principio no se requerirían más elementos de juicio para sustentar la presente apertura de investigación, la Delegatura considera útil explicar la estrategia que habría desplegado **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) —que sería controlante de **DVG** y **PROTECO**— para aumentar las probabilidades de resultar adjudicatarios en los respectivos procesos de selección en los que participaron, respecto de los demás proponentes.

Como se evidenciará, estos agentes habrían utilizado su conocimiento del mercado para diseñar una estrategia ilegal que les habría permitido incrementar sus probabilidades de resultar adjudicatarios de los procesos en los que participaron.

Así pues, la estrategia que quedaría en evidencia —la cual, se reitera, no resulta indispensable para demostrar la conducta que habría servido para falsear la competencia según lo antes expuesto—, se fundamenta en las siguientes consideraciones:

a) Existe pleno conocimiento del mercado por parte de los investigados. Esta situación se evidencia con la declaración de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), en la cual refirió lo siguiente:

*"Despacho: ¿Alguna vez se han presentado en los mismos procesos de selección, PROTECO y DVG y/o DANIEL?"*

*E.Z.R.: DANIEL, no*

*Despacho: ¿DANIEL no?"*

*E.Z.R.: No, no puede, se inhabilita automáticamente (...)*

*Despacho: Ah ok.*

*E.Z.R: PROTECO y DVG sí, sí nos hemos presentado. De hecho, en marítima, casi todo, digamos que es la unidad donde nosotros más trabajamos, casi todos nos presentamos los mismos, porque somos digamos los, digamos, ahí si hay 10 personas es mucho que tienen la misma experiencia.*

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

**Despacho:** ¿Usted recuerda quiénes son las personas que tienen experiencia para marítima?

**E.Z.R:** A ver, está **AURI VELANDIA, PUENTES, NÉSTOR PUENTES**, está **PILCO**, está, **PILCO, BÁRBARO**, el apellido se me escapa, **CARLOS FERNANDO SÁNCHEZ LACOUTURE, INGECOM**, esa ha estado en alguno de esos y digamos así, son digamos, son más o menos unos 10, unos 10 oferentes que siempre, algunos cumplen en todo, otros no, pero siempre estamos los mismos.

(...)<sup>131</sup>.

b) Ese conocimiento del mercado y de sus competidores se encuentra corroborado con el correo electrónico de 15 de agosto de 2018 a las 12:53 a.m., enviado por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) con el asunto "**PILAS PUES**". En ese documento se mencionaron las posibles empresas que, según el conocimiento y experiencia que el remitente tiene acerca del mercado, participarían en el proceso de selección respectivo, aspecto que denota previsión de estos agentes respecto del número de propuestas con las que tendrían que competir, con el propósito de construir una estrategia para incrementar sus probabilidades de victoria en el respectivo proceso de selección.

<b>From:</b>	DANIEL VELASCO GONZALEZ [REDACTED]
<b>Sent:</b>	8/15/2018 12:53:23 AM -0500
<b>To:</b>	EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]
<b>Subject:</b>	PILAS PUES

TENEMOS HASTA LAS 9 AM  
 PRESUPUESTO OFICIAL \$ 862.630.212  
 VAMOS CON TRES PROPUESTAS  
 DVG INGENIERIA SAS  
 CONSORCIO FLUVIAL  
 CONSORCIO OBRAS HIDRAULICAS  
 ESTIMAMOS QUE POR LA COMPLEJIDAD DE LA EXPERIENCIA SE PRESENTEN:

1. CAS
2. PILCO
3. JULIANA CON OTRO
4. PUENTES
5. MEZA
6. HQ INGENIERIA
7. DVG INGENIERIA SAS
8. CONSORCIO FLUVIAL
9. CONSORCIO OBRAS HIDRAULICAS

URGENTE POR FAVOR

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado **DVG** No. 1, 03-WEB-  
 EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\jc.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
 401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS:[REDACTED]ost/[root]/Raíz -  
 Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Destacados/PILAS PUES

Es importante resaltar que en el correo anotado se puso en evidencia el propósito de participar con tres propuestas coordinadas, circunstancia que se desarrolló con detenimiento en el numeral **8.1.3.2.** del presente acto administrativo. No obstante, es importante reiterar que este hecho podría evidenciar la estrategia de aumentar las probabilidades de ser adjudicatario a través de la presentación, aparentemente independiente, pero en realidad coordinada, de dos (2) de las seis (6) propuestas por intermedio de las empresas sobre las que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) ejerce control, es decir, **DVG** y **PROTECO**.

De esta manera, se puede concluir con lo hasta aquí analizado que los investigados estarían en la capacidad de predecir, con un razonable grado de aproximación, quiénes podrían ser sus competidores, es decir, cuántas propuestas u oferentes podrían presentarse en los procesos de selección en que participan. Todo este conocimiento, se insiste, servía a los fines de incrementar la probabilidad de resultar adjudicatarios de los procesos de selección para los cuales aparentaban competencia cuando en realidad, como se ha señalado, respondían, presuntamente, a un propósito común y actuaban coordinadamente.

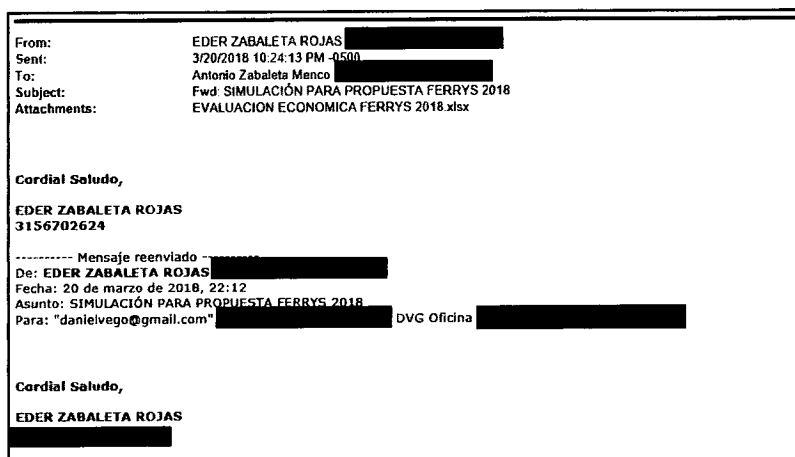
c) Además de lo anterior, en la etapa de averiguación preliminar la Delegatura encontró evidencia de ejercicios de simulación desarrollados por los investigados, cuyo objetivo habría sido predecir, con un razonable grado de aproximación, un posible escenario en el cual sus propuestas pudieran estar acomodadas de la mejor forma, para que alguna de las empresas investigadas quedara mejor

<sup>131</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1335 (minutos 25:48).

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

calificada en, por lo menos, tres (3) de los cuatro (4) métodos para la ponderación de las propuestas económicas. En efecto, los pliegos de condiciones de los seis (6) procesos objeto de investigación señalaban que la ponderación de la propuesta económica se realizaría por alguno de estos métodos<sup>132</sup>.

A continuación se relaciona un correo electrónico con el asunto "SIMULACIÓN PARA PROPUESTA FERRYS 2018", enviado el 20 de marzo de 2018 a las 10:12 p.m. por parte de **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de DVG) a **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de DVG y único accionista de PROTECO), el cual fue reenviado posteriormente el mismo día a las 12:24 p.m. a **HERIBERTO ANTONIO ZABALETA MENCO** (coordinador de licitaciones de DVG). En ese documento se adjuntó un archivo de Excel con una simulación para la presentación de propuestas a un concurso que no corresponde con ninguno de los procesos de selección que son objeto de investigación. Tal ejercicio de simulación permitiría inferir una de las estrategias empleadas por los agentes del mercado investigados al formular propuestas coordinadas en los procesos de selección a los que se presentan. A continuación, el correo electrónico referido junto con el documento de simulación de escenarios.



Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/SIMULACIÓN PARA PROPUESTA FERRYS 2018

La información anexa al correo electrónico, correspondiente al archivo de Excel, se expone a continuación.

EVALUACION ECONOMICA												
VALOR PRESUPUESTO OFICIAL											\$ 88.000.000	
OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE PROTECCIÓN EN EL MUNICIPIO DE GUAPI, CAUCA												
CANT	No. Prop.	NOMBRE PROPONENTE	VALOR PRESENTADO	%	MENOR VALOR	PUESTO	MEDIA ARITMETICA	PUESTO	PUNTAJE			
									MEDIA ARITMETICA ALTA	PUESTO	MEDIA GEOMETRICA	PUESTO
1	1	PROTECO	\$ 84.110.400,00	95,58%	891,10	5	947,95	1	938,00	6	940,27	6
2	2	DOS	\$ 84.656.000,00	96,20%	884,56	7	941,78	4	944,09	4	946,37	3
3	3	TRES	\$ 85.500.800,00	97,16%	874,42	10	932,22	8	946,49	2	944,19	4
4	4	CUATRO	\$ 84.700.000,00	96,25%	884,03	8	941,28	5	944,58	3	946,86	2
5	5	CINCO	\$ 84.242.400,00	95,73%	889,52	6	946,46	2	939,48	5	941,74	5
6	6	SEIS	\$ 83.274.400,00	94,56%	901,87	4	941,89	3	927,99	8	930,23	8
7	7	SIETE	\$ 82.236.000,00	93,45%	913,58	2	930,83	9	917,10	10	919,31	10
8	8	OCHO	\$ 83.881.600,00	93,80%	909,89	3	934,32	7	920,54	9	922,76	9
9	9	NUEVE	\$ 79.200.000,00	90,00%	950,00	1	896,47	11	883,24	11	885,37	11
10	10	DIEZ	\$ 86.442.400,00	98,23%	863,13	11	921,56	10	935,99	7	933,66	7
11	11		\$ 84.981.600,00	96,57%	880,65	9	938,09	6	947,72	1	950,00	1
1 MENOR VALOR			\$ 79.200.000,00	90,000%	GANADOR							
2 MEDIA ARITMETICA			\$ 83.929.600,00	95,375%	NOSOTROS							
3 MEDIA ARITMETICA ALTA			\$ 85.186.800,00	96,802%	Nº Veces PO.							
4 MEDIA GEOMETRICA CON PO			\$ 84.981.156,40	96,569%								

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 03-WEB-EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS\ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/SIMULACIÓN PARA PROPUESTA FERRYS 2018/EVALUACION ECONOMICA FERRYS 2018.xlsx

Lo destacado hasta este punto revelaría entonces que los investigados, desde el momento mismo de la convocatoria a un determinado proceso de selección, adoptaron medidas para prever -con

<sup>132</sup> Estos métodos corresponden a: media aritmética, media aritmética alta, media geométrica con presupuesto oficial y menor valor. Para el proceso FNTIA-043-2018 llevado a cabo por FONTUR, en lugar de menor valor, se utilizó media aritmética baja.

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

base en los elementos de juicio que tienen disponibles para ello— los factores que a continuación de refieren, medidas que, como quedó dicho, estarían destinadas a fundamentar, diseñar y ejecutar una estrategia coordinada para incrementar sus probabilidades de victoria. Los factores en cuestión son los siguientes: (i) el número de posibles competidores; (ii) los métodos de calificación de las propuestas en los procesos de selección en los que participan, y (iii) el posible rango en el que se ubicarían las propuestas económicas de sus competidores en relación con el presupuesto oficial del proceso de selección, esto es, entre el 90% y el 100% de dicho presupuesto, como se evidencia en la columna identificada con el signo de porcentaje ("%").

Como se puede observar, esta simulación refuerza todo lo mencionado en este acto administrativo y evidenciaría claramente el propósito de coordinar las propuestas de **DVG** y **PROTECO** con el fin de propiciar el mejor escenario para sus ofertas económicas, pues, como es evidente, de acuerdo con sus proyecciones, las investigadas ganarían en tres (3) de los cuatro (4) métodos de ponderación.

Esta prueba, junto con las demás que obran en el expediente, corroboraría que las empresas no habrían actuado con independencia y autonomía, sino que, por el contrario, lo habrían hecho coordinadamente con el fin de poner en marcha una estrategia que les permitiera, en consecuencia, obtener un mayor provecho y aumentar sus probabilidades de resultar adjudicatarios en comparación con los demás proponentes que no estaban en el esquema anticompetitivo, proponentes que por tal razón —como suele ocurrir en escenarios competitivos— estaban sometidos a una mayor incertidumbre respecto de las ofertas económicas presentadas por los demás oferentes.

La implementación de la estrategia anotada se pudo haber materializado en el proceso de selección No. **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, que es objeto de investigación en el presente procedimiento administrativo y en el que se pudo advertir que las propuestas económicas presentadas por **DVG** y **CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE** (integrado por **PROTECO** y **AVINCO**) les permitían resultar adjudicatarias en tres (3) de los cuatro (4) métodos de ponderación.

**Proponentes, conformación y valor propuesta económica proceso de selección No. SA-MC-DO-SMF-021-2017.**

Hubo manifestación de interés por parte de doce (12) participantes, de los cuales nueve (9) entregaron propuesta en sobre sellado

PROPONENTE	CONFORMACIÓN	PROPUESTA ECONÓMICA
PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACÍFICO	-	\$474.286.779
CONSORCIO GUAVIARE	TECKNY SAS - 50%	rechazo
	HQ INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES S.A.S - 50 %	
DVG INGENIERÍA	-	\$464.676.459
CONSORCIO URBANISMO ZERICON	ZETA INGENIEROS S.A.S - 40%	no admisible
	CONDEIN S.A.S - 30%	
	RICARDO AMAYA - 30%	
CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE	PROTECO - 95%	\$450.481.076
	AVINCO - 5%	
JUAN CAMILO SILVA RODRÍGUEZ	-	rechazo
CONSORCIO MONTAJES CAS INGENIEROS	CAS INGENIEROS S.A.S. - 50%	\$432.479.072
	CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ LACOUTURE - 50%	
	-	
YAMEL ARANGO PINILLA	-	no admisible
CONSORCIO RÍO SAN JOSÉ	JULIANA HERRILLO AMADO - 70%	\$461.239.036
	NICOLAS ANDRÉS GÓMEZ CARO - 30%	

**Fuente.** Elaboración SUPERINTENDENCIA de información obrante en el folio 341 del cuaderno público No. 2. : \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-021-2017\DA\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_31499286., \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-021-2017\DA\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_31990539., y \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-021-2017\DA\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_33776709.

Así las cosas, la Delegatura a continuación explicará la estrategia implementada por los investigados. Al respecto, una vez se llevaron a cabo los correspondientes cálculos con los respectivos métodos de ponderación (media aritmética, media aritmética alta, media geométrica con presupuesto oficial y menor valor) contemplados en el pliego de condiciones del proceso de selección No. **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, se evidenció que, justamente, las propuestas favorecerían la adjudicación a las empresas controladas por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**).

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

Resultados de las propuestas económicas en los métodos de ponderación del proceso de selección No. SA-MC-DO-SMF-021-2017.

MEDIA ARITMÉTICA	
\$	456.632.484,40
PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACÍFICO	738,1409069
DVG INGENIERÍA S.A.S.	771,8146216
<b>CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE</b>	<b>789,2230034</b>
CONSORCIO MONTAJES CAS INGENIEROS	757,6842853
CONSORCIO RIO SAN JOSÉ	783,8590490

MEDIA ARITMÉTICA ALTA	
\$	465.459.631,70
PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACÍFICO	769,6570127
<b>DVG INGENIERÍA S.A.S.</b>	<b>798,6539366</b>
CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE	774,2558887
CONSORCIO MONTAJES CAS INGENIEROS	743,3152824
CONSORCIO RÍO SAN JOSÉ	792,7459304

MEDIA GEOMÉTRICA	
\$	463.928.022,47
PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACÍFICO	764,2746080
<b>DVG INGENIERÍA S.A.S.</b>	<b>797,4187840</b>
CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE	776,8120125
CONSORCIO MONTAJES CAS INGENIEROS	745,7692591
CONSORCIO RÍO SAN JOSÉ	795,3630971

MENOR VALOR	
\$	432.479.072
PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACÍFICO	645,3281661
DVG INGENIERÍA S.A.S.	680,8825154
CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE	733,3997683
CONSORCIO MONTAJES CAS INGENIEROS	800,0000000
CONSORCIO RÍO SAN JOSÉ	693,5996089

Fuente. Elaboración SUPERINTENDENCIA de información obrante en el folio 341 del cuaderno público No. 2. :  
 \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-021-2017\PCD\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_31243745., y  
 \Inspección al SECOP\SA-MC-DO-SMF-021-2017\DA\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_33776709.

Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta que, tal y como se expuso en el punto anterior, para el anotado proceso de selección se tiene que:

- (i) Mediante el pliego de condiciones definitivo los investigados tuvieron conocimiento de los métodos de ponderación de las ofertas económicas, los cuales ya estaban previstos por ellos.
- (ii) Los proponentes coordinados también tenían elementos para prever, con un alto grado de certeza, los proponentes que serían sus competidores. En efecto, en este proceso de selección se presentaron 9 propuestas, como lo indicó **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) en su declaración, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) en el correo electrónico referido, y como se advierte en el ejercicio de simulación expuesto en el punto anterior.
- (iii) El rango en el que los competidores de **DVG** y **PROTECO** en el proceso de selección **SA-MC-DO-SMF-021-2017** presentaron las propuestas se encuentra entre el 89,5% y el 100% respecto del presupuesto oficial, tal y como lo habían previsto. En consecuencia, se puede evidenciar que los factores de previsibilidad anotados en el inciso c) del presente numeral se replicaron en el proceso de selección analizado, esto es el No. **SA-MC-DO-SMF-021-2017**.

En definitiva, esos factores que previeron los agentes coordinados, a la postre, fueron determinantes para la ejecución de la estrategia planteada con ellos, la cual consistió en colocar sus ofertas

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

económicas en unos valores que les permitiera incrementar la probabilidad de victoria en tres (3) de los cuatro (4) métodos de ponderación. Como se puede observar, en atención a la estrategia puesta en marcha, en tres (3) de los cuatro (4) métodos de ponderación los investigados obtienen la mayor cantidad de puntos de acuerdo con el valor de su propuesta económica, lo cual es un indicio económico de la estrategia que habrían implementado las empresas **DVG** y **PROTECO**, cuyas propuestas habrían estado coordinadas, con el propósito de incrementar ilegítimamente su probabilidad de resultar adjudicatarias y así favorecer el interés de su controlante común, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**).

A continuación, la Delegatura desarrolla el modelo de simulación de **DVG** y **PROTECO** en relación con el proceso **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, el cual daría cuenta de que la coordinación fraguada entre ellos, aunada a su conocimiento respecto de aspectos determinantes del proceso de selección, habría permitido incrementar sus probabilidades en la forma explicada.

EVALUACION ECONOMICA												
		VALOR PRESUPUESTO OFICIAL	\$ 483.278.443									
OBJETO: MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LOS MUELLES DE CARGA Y DE PASAJEROS DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, DEPARTAMENTO DE GUAVIARE												
PUNTAJE												
CANT.	Nº PROY.	NOMBRE PROPONENTE	VALOR PRESENTADO	%	MENOR VALOR	PUESTO	MEDIA ARITMETICA	PUESTO	MEDIA ARITMETICA ALTA	PUESTO	MEDIA GEOMETRICA	PUESTO
1	1	PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACÍFICO	\$ 474.286.779,00	98,14%	645,33	5	738,14	5	769,66	4	764,27	4
2		CONSORCIO GUAVIARE	Rechazado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	2	DVG INGENIERÍA	\$ 464.676.459,00	96,15%	680,88	4	771,81	3	798,65	1	797,42	1
4		CONSORCIO URBANISMO ZERICON	No admisible	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	3	CONSORCIO FLUVIAL GUAVIARE (PROTECO y AVINCO)	\$ 450.481.076,00	93,21%	733,40	2	789,22	1	774,26	3	776,81	3
6		JUAN CAMILO SILVA RODRÍGUEZ	Rechazado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	4	CONSORCIO MONTAJES CAS INGENIEROS	\$ 432.479.072,00	89,49%	800,00	1	757,68	4	743,32	5	745,77	5
8		YAMELARANGO PINILLA	No admisible	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	5	CONSORCIO RÍO SAN JOSÉ	\$ 461.239.036,00	95,44%	693,60	3	783,86	2	792,75	2	795,36	2
1		MENOR VALOR	\$ 432.479.072,00	89,49%								
2		MEDIA ARITMETICA	\$ 456.632.484,40	94,49%								
3		MEDIA ARITMETICA ALTA	\$ 465.459.631,70	96,31%					Nº Veces PO.	3,00		
4		MEDIA GEOMETRICA CON PO	\$ 463.928.022,47	96,00%								

Fuente. Elaboración SUPERINTENDENCIA de información obrante en el folio 341 del cuaderno público No. 2. :  
 \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-021-2017\PCD\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_31243745., y  
 \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-021-2017\DA\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_33776709.

En línea con lo anterior, es preciso destacar, además, que los valores medios (media aritmética, media aritmética alta y media geométrica con presupuesto oficial) son más predecibles cuando un agente tiene la posibilidad de controlar y/o conocer varias de las propuestas que se utilicen para calcular las medias correspondientes. Es decir, un agente que pueda fijar y/o conocer el valor de varias de las propuestas que entren en la determinación de la media tendrá mayor capacidad para determinar, con un grado de aproximación razonable, no exacto, el nivel en el que resultará el valor medio, en comparación con un agente que solo pueda establecer o conocer una sola propuesta, que en condiciones de competencia será la propia.

Adicional a lo anterior, la Delegatura destaca que en los pliegos de condiciones de los seis procesos de selección que son objeto de investigación en la presente actuación se contempló como último método aleatorio de desempate el sorteo por balota<sup>133</sup>. En consecuencia, en el evento de que tal método hubiere llegado a implementarse en el proceso de selección a los que se presentaron las propuestas coordinadas, la estrategia de **DVG** y **PROTECO** habría consistido en duplicar sus probabilidades de resultar adjudicatarios. En efecto, es evidente que en el supuesto de haberse implementado este escenario de desempate, efectivamente dos propuestas aparentemente autónomas e independientes, aunque en realidad subordinadas a un control común, habrían

<sup>133</sup> Folio 341 del cuaderno público No. 2. \Inspección al SECOPI\LP-DO-SMF-028-2017\PCD\_PROCESO\_17-1-171760\_124002002\_28364483.

: \Inspección al SECOPI\LP-DO-SMF-027-2018\Pliego de Condiciones definitivo.

: \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-007-2018\3. PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO.

: \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-027-2017\PCD\_PROCESO\_17-11-7111268\_124002002\_34271778

: \Inspección al SECOPI\SA-MC-DO-SMF-021-2017\PCD\_PROCESO\_17-11-6797600\_124002002\_31243745

: \Inspección al SECOPI\FNTIA-043-2018\DP\_PROCESO\_18-4-8435716\_101101025\_47679467

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

duplicado las probabilidades<sup>134</sup> de adjudicación de  $\frac{1}{n}$  a  $\frac{2}{n}$  del controlante de esas dos ofertas respecto de los demás proponentes que participaron con una sola propuesta<sup>135</sup>.

Pese a que hasta este punto la Delegatura ha demostrado, con el rigor propio de esta etapa de la investigación, el comportamiento coordinado de los agentes del mercado y la estrategia que habrían implementado para incrementar sus probabilidades de resultar adjudicatarios, se reitera que, con total independencia de la estrategia específicamente utilizada, la circunstancia de que dos propuestas estén coordinadas para satisfacer el interés de su controlante común, aparentando independencia y autonomía, no solo incrementa ilegítimamente sus probabilidades de obtener la adjudicación del proceso específico, sino que es justamente lo que las normas para la protección de la libre competencia pretenden evitar. Además, la coordinación de las propuestas de quienes deberían ser competidores disminuye proporcionalmente la probabilidad de que los competidores por fuera del esquema presuntamente anticompetitivo resulten adjudicatarios, por lo que tal conducta adquiere el carácter restrictivo de la libre competencia económica que ya ha sido explicado<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> En el momento en que todos los resultados de un experimento aleatorio sean equiprobables (es decir, que todos los resultados posibles tengan la misma probabilidad de ocurrencia), la regla de Laplace (conocido también como ley de Laplace, probabilidad de Laplace o espacio de probabilidad laplaciano) define la probabilidad de un suceso A como el cociente entre el número de casos favorables a que ocurra el suceso A y el número de casos posibles totales del experimento. (Blanco, Liliana. Probabilidad. Primera edición, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias, 2004. p. 17, ISBN: 958-701-449-9).

En otras palabras:

$$P(A) = \frac{\text{"número de casos favorables a A"}}{\text{"número de casos posibles"}}$$

Por ejemplo, si lanzamos un dado y consideramos que el suceso A corresponde a obtener el número 4, tenemos entonces que:

Casos favorables a A = {número 4}  
Total de casos posibles = {1, 2, 3, 4, 5, 6} números

Por lo tanto, la probabilidad del suceso A sería:  $P(A) = 1/6$

Para el caso en el que los oferentes se vayan a criterio de desempate por sorteo con balota, es claro que, teniendo en cuenta que dicho sorteo se basa en la participación individual de cada oferente en el momento de sacar una balota, cuando existen dos proponentes coordinados, la probabilidad se duplica en la medida en que tendrán doble oportunidad de sacar la balota ganadora.

De esta forma, tenemos que:

1. Cuando participa sólo 1 oferente, y suponiendo que hay 6 balotas, el análisis sería:

Casos favorables a A = {1 oportunidad de sacar la balota ganadora}  
Total de casos posibles = {1, 2, 3, 4, 5, 6} balotas en total.

Por lo tanto, la probabilidad del suceso A sería:  $P(A) = 1/6 = 0.16666$

2. Cuando participan 2 oferentes bajo un control común, y suponiendo que hay 6 balotas, el análisis sería:

Casos favorables a A = {2 oportunidades de sacar balota ganadora}  
Total de casos posibles = {1, 2, 3, 4, 5, 6} balotas en total

Por lo tanto, la probabilidad del suceso A sería:  $P(A) = 2/6 = 0.33333$

Lo anterior nos indica que, en el momento en el que un oferente tenga la oportunidad de participar con dos propuestas económicas, sus probabilidades de quedar adjudicado mediante el sorteo con balota, se duplican. Claramente, esta probabilidad disminuye, conforme aumenta el número total de casos posibles, sin embargo, sus probabilidades de quedar adjudicado siguen siendo del doble respecto del oferente que solo participa con una propuesta económica; asumiendo claro está que el proceso es "justo" y que, como se mencionó anteriormente, todas tienen la misma probabilidad de ganar.

<sup>135</sup> Resolución de sanción 91235 de 24 de noviembre de 2015.

<sup>136</sup> Cfr. Informe Motivado de la investigación radicada con el No. 15-168073 (Alcaldía Medellín), en el cual se afirmó que: *"con lo que perdieron de vista que ello [se refiere a la estrategia atribuida por la Delegatura] no es un elemento necesario para que se considere agotado el juicio de tipicidad respecto del carácter restrictivo del comportamiento que se les imputó"*.

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

**NOVENO:** En relación con el comportamiento restrictivo de la libre competencia económica que habría podido configurarse en este caso es necesario hacer las consideraciones que se presentan a continuación.

La prohibición general está contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, que prevé:

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

(...)" (se resalta).

Esta Entidad<sup>137</sup> y la Corte Constitucional, en Sentencia C-032 de 2017, mediante la cual declaró la exequibilidad de la norma citada, han identificado que la norma transcrita 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.

Las conductas referidas en esta resolución de apertura de investigación y formulación de pliego de cargos se subsumirían en la segunda de las reglas referidas, esto es, en la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica.

En relación con el contenido concreto de esa prohibición es relevante anotar que, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia citada, 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 y, además, por las reglas que rigen la competencia en cada mercado específico, en este caso, por los principios de la contratación pública que gobiernan la competencia entre los participantes en los diferentes procesos de selección.

Ahora bien, para efectos de identificar el contenido del subsistema normativo al que pertenece la regla que ahora se analiza y, de esa manera, precisar su sentido y alcance, debe llamarse la atención acerca de que la Corte Constitucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución<sup>138</sup>, ha dejado establecido que la libre competencia económica "consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones". Adicionalmente, la Corte ha señalado las prerrogativas que hacen parte del concepto de libre competencia económica, entre las que se encuentran "(i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario"<sup>139</sup>, aspecto al que se debe agregar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, que el propósito de las actuaciones administrativas que en esta materia adelanta la **SUPERINTENDENCIA** consiste en garantizar "la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica".

Adicionalmente, para precisar el contenido de la prohibición general que interesa en este caso, es importante tener en cuenta que, como se desprende de lo que se refirió en el párrafo anterior, el régimen de libre competencia económica en el contexto de la contratación estatal tiene dentro de sus propósitos fundamentales el que todos los proponentes puedan acceder en igualdad de oportunidades a formular sus ofertas y, además, en que de ese ejercicio de autonomía y rivalidad se obtengan las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Teniendo en cuenta las precisiones expuestas, la Delegatura considera que el comportamiento que habrían desarrollado **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), controlante de **PROTECO** y **DVG**, y estas empresas, habría constituido una práctica,

<sup>137</sup> Entre muchas otras: Resolución No. 83037 del 29 de diciembre de 2014. "Por la cual se impone unas sanciones y se adoptan otras decisiones".

<sup>138</sup> Corte Constitucional, sentencia C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

<sup>139</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.



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

procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica, en los términos del artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

La conclusión recién anotada encuentra sustento en dos razones, a saber:

a- El primer fundamento que debe resaltarse consiste en que, como ya se explicó, el comportamiento de las personas que serán investigadas habría resultado idóneo para, por lo menos, poner en peligro y afectar efectivamente el principio de la libre competencia económica.

En efecto, la conducta estudiada habría impedido la materialización de condiciones de igualdad de oportunidades —uno de los contenidos esenciales del derecho a la libre competencia económica— entre los proponentes que participaron en los diferentes procesos de contratación aquí mencionados, pues **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, controlante de **DVG** y **PROTECO** que incluso en un caso participó como proponente directo, así como dichas empresas, habrían incrementado ilegítimamente la probabilidad de resultar adjudicatarios, ya fuera como proponentes independientes o a través de alguna figura asociativa, en detrimento de las probabilidades con que contaban sus verdaderos competidores.

b- El segundo fundamento que podría mencionarse para sustentar que el comportamiento analizado en este caso podría resultar violatorio de la prohibición general consiste en que la conducta habría impedido materializar uno de los propósitos perseguidos por el régimen de protección de la libre competencia, esto es, el bienestar del consumidor, como también lo ha señalado la Corte Constitucional en las sentencias que fueron citadas en el numeral **8.3.** de este acto administrativo. En efecto, propuestas que se encuentran vinculadas y no mantienen su independencia privan al Estado, como consumidor de bienes y servicios, de la posibilidad de obtener las mejores condiciones de contratación. En el caso objeto de investigación, la manipulación de los procesos de selección en la forma en que ha quedado visto supone que el Estado no pudo escoger la propuesta más favorable, con lo cual se afectaría su bienestar.

En definitiva, como habría sucedido en los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017**, **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, **SA-MC-DO-SMF-007-2018** y **LP-DO-SMF-027-2018**, adelantados por el **INVÍAS**, y en el proceso de selección **FNTIA-043-2018**, adelantado por el **FONTUR**, el Estado no habría podido hacer una selección objetiva del contratista, si entre los concursantes presuntamente no se trabó una honesta y activa competencia, con independencia de si el adjudicatario fue **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), **DVG** o **PROTECO**.

Como se puede apreciar en el pronunciamiento descrito y en atención a lo expuesto en el numeral **8.3.** del considerando **OCTAVO** de esta resolución, el comportamiento desarrollado por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), **DVG** y **PROTECO**, fue un sistema idóneo para limitar la libre competencia económica, desde la perspectiva de garantizar la igualdad de condiciones para los proponentes que acuden a un proceso de selección, así como el bienestar del Estado como consumidor.

**DÉCIMO:** En este aparte se presentará, con fundamento en todo el material probatorio expuesto en este acto, la imputación concreta a cada una de las personas que tendrán la calidad de investigados en el marco de esta actuación administrativa.

Con ese propósito, es importante precisar que en el título V de la Ley 1340 de 2009, dedicado al "régimen sancionatorio", se establecen modalidades de sanciones diferentes: en primer lugar, en el artículo 25 de la referida Ley 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 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" (se resalta).

Así las cosas, es claro que la persona que viole las disposiciones sobre protección de la libre competencia económica, 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 económica, podrá ser sancionado en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009. De otra parte, quien colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere la

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

conducta restrictiva en cuestión, en este caso el desarrollo de la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo, podrá ser sancionado de conformidad con el artículo 26 de la misma Ley 1340.

### 10.1. Agentes del mercado investigados

#### 10.1.1. Imputación a DANIEL VELASCO GONZÁLEZ (fundador de DVG y único accionista de PROTECO)

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". (se resalta).*

Así las cosas, puede concluirse que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), controlante de **DVG** y **PROTECO**, por sí mismo, como agente del mercado, sin la intermediación de ningún otro sujeto jurídico, habría estado en capacidad de afectar el comportamiento de esas sociedades, también agentes del mercado que directamente desarrollan actividades económicas. Por lo tanto, el comportamiento de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, de conformidad con la regla transcrita, podría ser analizado a la luz del régimen de protección de la libre competencia económica.

Ahora bien, según se explicó al inicio de este aparte, la persona que viole la prohibición general contemplada en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 mediante el desarrollo de una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica podrá ser sancionada en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

En consecuencia, es claro que si del desarrollo de la presente investigación administrativa y del debate probatorio que tendrá lugar en ese contexto se llegare a corroborar que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) desarrolló la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica, descrita y motivada en el presente acto administrativo, ese comportamiento podrá ser sancionado con las multas previstas en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sobre la base de todo lo expuesto en este acto administrativo, es posible concluir que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), en su calidad de controlante de **DVG** y **PROTECO**, habría participado directamente del comportamiento anticompetitivo de esas empresas, que empleó como instrumento en su beneficio personal, en los procesos de selección **LP-DO-SMF-028-2017**, **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, **SA-MC-DO-SMF-007-2018** y **LP-DO-SMF-027-2018**, adelantados por el **INVÍAS**, por lo que en su calidad de agente del mercado habría ejecutado la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia consistente en la participación aparentemente independiente pero en realidad coordinada de **DVG** y **PROTECO** en los procesos de selección en las condiciones que han sido explicadas en este acto administrativo.

De la misma manera habría ocurrido en el proceso **FNTIA-043-2018** adelantado por el **FONTUR**, en el cual **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) participó como proponente individual junto con una de las empresas que presuntamente controla, **DVG**, por lo que habría participado de la conducta anticompetitiva descrita en ese caso, idéntica a la ocurrida en los procesos de selección llevados a cabo por el **INVÍAS** y que hacen parte del presente acto administrativo.

Así, el comportamiento de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), por sí mismo y a través del ejercicio de su presunto control sobre **DVG** y **PROTECO** para desarrollar la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo descrito, habría configurado una violación a la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en concordancia

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

con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

### 10.1.2. Imputación a DVG y PROTECO

Para este punto ya está claro que quien viole la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 podrá ser sancionado en los términos del numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

Todo el material probatorio que ha sido resaltado en este caso permite concluir que **DVG** y **PROTECO**, en su condición de agentes del mercado, habrían participado en el desarrollo de la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica que se ha descrito a lo largo de este acto administrativo. Así, dado que con fundamento en todo el material probatorio en cuestión también podría concluirse que las personas jurídicas referidas fueron quienes directamente concurren a los procesos de selección que interesan en este caso, haciéndose pasar como competidores y, en el marco de los mismos, actuaron de manera coordinada para incrementar las probabilidades de que alguna de estas resultara adjudicataria del contrato correspondiente con la finalidad de satisfacer el interés de su controlante, **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), es claro que habrían violado la prohibición general y, en ese sentido, que su comportamiento podría ser sancionable en los términos del numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

Puestas de este modo las cosas, debido a que las pruebas disponibles hasta este estado de la actuación administrativa permitirían concluir que **DVG** y **PROTECO** habrían participado directamente en la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica que ha sido descrita en este acto administrativo, la Delegatura imputará a esas personas jurídicas que habrían infringido la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en concordancia con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

### 10.2. Personas vinculadas con los agentes del mercado investigados

#### 10.2.1. Imputación a EDER ZABALETA ROJAS (socio y representante legal suplente de DVG)

El material probatorio que ha sido resaltado en este acto administrativo permitiría concluir dos aspectos:

El primero hace referencia a que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), en su calidad de representante legal de **DVG**, si bien bajo la dirección **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), habría tenido un papel determinante en el comportamiento de **DVG** y **PROTECO** en el marco de los procesos de selección aquí analizados, pues entre otras actuaciones que ya han sido resaltadas durante todo el texto del presente acto administrativo, y a los cuales esta Delegatura se remite a efectos de la imputación en su contra, habría participado en la obtención de los requisitos habilitantes, en algunos casos, para ambos proponentes y/o en la estructuración coordinada de las propuestas de esos agentes del mercado, por ejemplo.

El segundo aspecto se refiere a que estaría acreditado que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) sería un ejecutor de las órdenes que imparte **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** en relación con el comportamiento que adoptarían **DVG** y **PROTECO**.

Así las cosas, es procedente concluir que **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) habría incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en tanto que habría colaborado, facilitado, autorizado, tolerado y ejecutado la conducta anticompetitiva en la que habrían incurrido **DVG** y **PROTECO** y su presunto controlante **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y socio único de **PROTECO**), esto es, el desconocimiento del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en la forma ampliamente descrita en el presente acto administrativo.

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

### 10.2.2. Imputación a AVINCO

Con fundamento en la información que obra en el expediente, existen elementos de juicio que permitirían concluir que **AVINCO** tenía conocimiento de la presunta conducta anticompetitiva en la que habrían incurrido **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y socio único de **PROTECO**), como presunto controlante de **DVG** y **PROTECO**, así como estas sociedades, tanto en los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017**, **SA-MC-DO-SMF-021-2017**, **SA-MC-DO-SMF-027-2017**, **LP-DO-SMF-027-2018**, adelantados por el **INVÍAS**, como en el proceso de selección No. **FNTIA-043-2018**, adelantado por **FONTUR**, de acuerdo con las siguientes pruebas:

En primer lugar, mediante la declaración rendida en la etapa preliminar por **LIBARDO ELIECER MORA BENAVIDES** (accionista y representante legal suplente de **AVINCO**) se puede evidenciar la cercanía existente entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) y **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS** (accionista y representante legal principal de **AVINCO**).

**Despacho:** *Tengo unas preguntas particulares que hacerle con los consorcios de INVÍAS ¿Usted conoce a DANIEL VELASCO GONZÁLEZ?*

**L.E.M.B.:** *Sí, señor.*

**Despacho:** *¿De dónde lo conoce?*

**L.E.M.B.:** *No, perdón, perdón, no lo conozco, él es socio de un amigo (...) ingeniero, que se llama ed., no sé si es ingeniero, EDER ZABALETA y EDER ZABALETA es re amigo re amigo re amigo de mi socio ORLANDO POVEDA, ORLANDO con ellos sí hace consorcios, se mueven allá ellos, ellos sí hacen sus, sus licitaciones, ellos, tengo entendido, que ellos lo llevaron en una licitación de un dragado, pero lo llevaron en un 5%, entonces, pues esto que quede grabado, entonces yo le decía a ORLANDO, pero que es ese amigo que lo lleva a uno en un 5%, en una licitación de digamos, de quinientos millones, de mil millones (...), pero no es que ellos son amigos y esto (...) esa parte de, con DANIEL VELASCO GONZÁLEZ la maneja es JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS, mi socio.*

(...)

**Despacho:** *¿me podría hablar más de DANIEL VELASCO GONZÁLEZ? ¿él es gerente de alguna empresa?*

**L.E.M.B.:** *¿Quiere que les diga una cosa?, mire, yo hace quince, veinte días, estuve firmando una apertura de cuenta en el BANCOLOMBIA, de un consorcio de una licitación que nos ganamos, que me enteré porque ORLANDO estaba viajando, estaba fuera del país, me llamó EDER ZABALETA, que es el socio gran amigo de DANIEL, me llamó y me dijo que necesitaban hacer una apertura de cuenta y yo como representante legal suplente pues yo tengo esa, esa potestad, fuimos allá al BANCOLOMBIA ahí de UNICENTRO, que queda fuera de UNICENTRO, y fue la esposa del señor DANIEL, DANIEL VELASCO, a él no lo conozco, fue ella, me la presentaron ese día, pues como me dijeron que nos habíamos ganado un contrato de un consorcio, (...), pero hasta ahí, hasta ahí llegué, me la presentaron, yo firmé, ni siquiera quedé como firma autorizada sino la afirma autorizada fue de EDER ZABALETA, y pero ese día conocí a la señora, si él tiene una empresa, la verdad no sé cómo se llama."*

En segundo lugar, como ya se expuso, el 27 de abril de 2017, **DIANA ROCÍO GUARNIZO ORJUELA**, "Especialista en Gerencia Integral de Obra", envió documentos de **AVINCO** a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) para la conformación de un consorcio que participaría en la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017** adelantada por el **INVÍAS**.

ESPACIO EN BLANCO

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

From: EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]  
 Sent: 4/27/2017 3:04:09 PM -0500  
 To: DVG Oficina [REDACTED]  
 Subject: Fwd: DOCUMENTOS AVINCO  
 Attachments: ACTA\_DE\_SOCIOS\_No.132 INVIAS 028-2017.pdf; PARAFISCALES avinco.pdf; RUT AVINCO 2015.pdf; BALANCE GENERAL.pdf; Notas.pdf; PYG.pdf; ANEXO 1A-EXPERIENCIA KR AVINCO.xlsx; ANEXO 2 - CAPACIDAD TÉCNICA AVINCO.xlsx; SALDO CONTRATOS EN EJECUCIÓN AVINCO.xsm; TP WILSON.pdf; VIGENCIA WILSON AVILA 15-03-2017.pdf; CEDULA ORLANDO.pdf

----- Forwarded message -----  
 From: DIANA ROCÍO GUARNIZO [REDACTED]  
 Date: El jue, 27 de abr. de 2017 a las 3:03 p.m.  
 Subject: DOCUMENTOS AVINCO  
 To: EDER ZABALETA ROJAS [REDACTED]

Te debo:

1. Camara de Comercio
2. RUP
3. Certificación y dictamen de los estados financieros

El RUP queda en firme hasta el 9 de mayo, pero como la licitación se cierra el 11 yo te lo envío el 10.

Los otros documentos estoy pendiente que me los envíen de Avinco porque no los tengo.

--

Cordialmente,  
 Arq. Diana Rocío Guarnizo Orjuela  
 Especialista en Gerencia Integral de Obra  
 [REDACTED]

--  
 Enviado con Gmail Mobile

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 03-WEB-  
 EDER\_VELASCO.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-  
 401804\DVG\_INGENIERA\_SAS\03-WEB-EDER\_VELASCO\DATOS/[REDACTED]ost/[root]/Raíz -  
 Buzón/IPM\_SUBTREE/[Gmail]/Enviados/Fwd: DOCUMENTOS AVINCO

Llama la atención que el consorcio del cual fue integrante **AVINCO** para la licitación anotada, esto es, el **CONSORCIO FLUVIAL**, estaba conformado por dicha sociedad junto con **PROTECO**. En consecuencia, la Delegatura no encuentra razonable que la información para constituir dicho consorcio fuera recibida por **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), quien dijo no tener vínculo laboral con **PROTECO**<sup>140</sup> y, adicionalmente, funge como representante legal de **DVG**, empresa que se presentó como proponente competidor de dicho consorcio.

En tercer lugar, en dicha licitación uno de los competidores, esto es, el **CONSORCIO VÍAS RIOSUCIO 028**, puso en conocimiento de la entidad contratante la posibilidad de que **PROTECO** y **DVG** fueran sociedades de un mismo propietario, es decir, de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y, en razón de ello, no hubiera independencia entre sus propuestas. Resulta llamativo que, frente a esta situación, la cual se expuso con mayor detalle en el numeral **9.2.1.** del presente documento, **AVINCO**, teniendo la oportunidad, no se hubiera manifestado ni hubiera adoptado medida alguna en relación con esa situación.

En cuarto lugar, el 14 de noviembre de 2017 **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS**, (accionista y representante legal principal de **AVINCO**) reenvió correo electrónico a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) en el cual **BANCOLOMBIA** exigió a los integrantes del **CONSORCIO FLUVIAL**<sup>141</sup>, esto es a **AVINCO** y **PROTECO**, el pago de la Comisión Fiduciaria para el desembolso del anticipo para la ejecución de un contrato.

ESPACIO EN BLANCO

<sup>140</sup> Folio 196 del cuaderno público No 1. Declaración **EDER ZABALETA ROJAS** No. 181030\_1153 (minutos 01:02:58).

<sup>141</sup> Este es el consorcio que participó en el proceso de selección LP-DO-SMF-028-2017.

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

From: José Orlando Poveda Rojas  
 Sent: 11/14/2017 12:36:49 PM -0300  
 To: EDER ZABALETA ROJAS  
 Subject: Rv: 10218 - P.A. ANTICIPO CONSORCIO FLUVIAL- Procedimiento Pago de Comisión Fiduciaria Pendiente -7- 41.500.10218.185 Bta  
 Attachments: 10218.pdf

----- Mensaje recibido -----  
 De: "Héctor Enrique Abello Rico"  
 Para: "Harley Arias Díaz", "Daniel Andrés Moncada Samudio", "Jenneth Canon Bolaños", "Armando Ruiz Martínez", "Liliana Hernández Alzate"  
 Cc:  
 Enviado: vie, 10 de nov de 2017 a las(s) 2:17 PM  
 Asunto: 10218 - P.A. ANTICIPO CONSORCIO FLUVIAL- Procedimiento Pago de Comisión Fiduciaria Pendiente -7- 41.500.10218.185 Bta

Cordial Saludo!!

En atención a lo establecido en la cláusula "Gastos" del Contrato Fiduciario, la cual establece que el Fideicomitente deberá asumir el pago de la Comisión Fiduciaria, se adjunta Estado de Cuenta, donde se detalla el reporte de las comisiones pendientes de pago.

Si su intención es realizar el pago de las obligaciones adeudadas, favor remitir solicitud de envío de facturas a los siguientes correos:

Es importante mencionar que el no pago de estas facturas está generando un reporte negativo ante Centrales de Riesgo.

Una vez realizado el pago favor remitir soporte vía e-mail.

Cualquier duda o aclaración al respecto con gusto la atenderemos.

"En caso de haber cancelado la comisión fiduciaria, favor hacer caso omiso a este correo".

Cordialmente,  
 Jenneth Canon Bolaños  
 Jefe de Sección  
 Tel: (1) 4886000 Ext. 16064

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 02-WEB-

JOSE\_ORLANDO\_POVEDA\_ROJAS.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\AVINCO\_LTDA\02-WEB-JOSE\_ORLANDO\_POVEDA\_ROJAS\DATOS\ost[root]/Raiz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Sent/Rv: 10218 - P.A. ANTICIPO CONSORCIO FLUVIAL- Procedimiento Pago de Comisión Fiduciaria Pendiente -7- 41.500.10218.185 Bta.

Así mismo, el 31 de enero de 2018, nuevamente, **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS** (accionista y representante legal principal de **AVINCO**) reenvió correo electrónico a **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), en el cual **BANCOLOMBIA** le puso en conocimiento a los integrantes del **CONSORCIO FLUVIAL**, esto es, a **AVINCO** y **PROTECO**, que la firma del **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) es diferente a la registrada en dicha entidad bancaria.

From: José Orlando Poveda Rojas  
 Sent: 1/31/2018 5:54:03 PM -0300  
 To: EDER ZABALETA ROJAS  
 Subject: Fw: \*\* INCONSISTENCIA\*\*\* - 10218 P.A. ANTICIPO CONSORCIO FLUVIAL  
 Attachments: imagen02.png

José Orlando Poveda Rojas  
 Representante Legal  
 756 35 60-782 43 76

----- Mensaje recibido -----  
 De: "Héctor Enrique Abello Rico"  
 Para: "Armando Ruiz Martínez", "Liliana Hernández Alzate", "Héctor Enrique Abello Rico", "Jenneth Canon Bolaños", "Catherine Victoria Oriando Sanchez"  
 Cc: "Armando Ruiz Martínez"  
 Enviado: miércoles, 31 de enero de 2018 12:28:55 GMT-5  
 Asunto: \*\* INCONSISTENCIA\*\*\* - 10218 P.A. ANTICIPO CONSORCIO FLUVIAL

Cordial saludo!!!

Información que las Órdenes de Operación No. 6 5 presentó rechazo por lo siguiente:

LA FIRMA DEL SR. DANIEL VELASCO GONZÁLEZ DIFIERE CON LA REGISTRADA.

Favor validar y validar una nueva orden de operación con todos los soportes correspondientes.

Fuente: Folio 202 del cuaderno reservado DVG No. 1, 02-WEB-

JOSE\_ORLANDO\_POVEDA\_ROJAS.ad1/DATOS:C:\Users\c.jncuellar\AppData\Local\Microsoft\Outlook\2017-401804\AVINCO\_LTDA\02-WEB-JOSE\_ORLANDO\_POVEDA\_ROJAS\DATOS\ost[root]/Raiz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Sent/Fw: \*\* INCONSISTENCIA\*\*\* - 10218 P.A. ANTICIPO CONSORCIO FLUVIAL.

Para la Delegatura, como se extracta de los correos electrónicos anotados, llama la atención que **AVINCO**, en su calidad de integrante del **CONSORCIO FLUVIAL**, el cual conformó con **PROTECO**, intercambiara información con **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), representante legal de una sociedad que fue su competidora en el proceso de selección en el cual se presentó a través del mencionado consorcio. Esta conducta solo habría sido razonable si **AVINCO** conocía del control o de la coordinación, o de ambos supuestos.

En quinto lugar, se debe traer a colación que en la selección abreviada No. **SA-MC-DO-SMF-027-2017** adelantada por el **INVÍAS**, la cual tuvo convocatoria el 27 de septiembre de 2017, nuevamente **AVINCO** integró un consorcio con **PROTECO**, denominado **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA**. De manera similar a lo sucedido en la licitación pública No. **LP-DO-SMF-028-2017**, en este proceso de selección los competidores de **DVG** y del **CONSORCIO FLUVIAL LETICIA** solicitaron el rechazo de las propuestas de estos proponentes argumentando que **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) tenía interés en dos propuestas. En este proceso de selección **AVINCO** permaneció silente frente al reclamo de sus competidores, circunstancia que revelaría conocimiento y al menos tolerancia frente al comportamiento desplegado por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**), **DVG** y **PROTECO**.

En sexto lugar, es importante tener en cuenta que **AVINCO**, a lo largo del 2017 y 2018, integró diferentes figuras asociativas con **DVG** y **PROTECO**, en los que **AVINCO** tenía una baja

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

participación en relación con la de las empresas controladas por **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**). Como se evidencia en el cuadro a continuación. En los procesos en los cuales **AVINCO** presentó propuesta a través de figura asociativa, ya fuera con **DVG** o **PROTECO**, la sociedad no integrante del consorcio y sometida al control de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, ya fuera **DVG** o **PROTECO**, se presentaba como proponente individual aparentando autonomía e independencia entre dichas propuestas.

ENTIDAD CONTRATANTE	PROCESO DE SELECCIÓN	INVESTIGADOS QUE PARTICIPARON APARENTANDO COMPETENCIA	
INVÍAS	LP-DO-SMF-028-2017	CONSORCIO FLUVIAL integrado por <b>PROTECO</b> y <b>AVINCO</b> ( <b>PROTECO</b> 95%- <b>AVINCO</b> 5%).	<b>DVG</b>
INVÍAS	SA-MC-DO-SMF-021-2017	CONSORCIO FLUVIAL <b>GUAVIARE</b> , integrado por <b>PROTECO</b> y <b>AVINCO</b> ( <b>PROTECO</b> 95%- <b>AVINCO</b> 5%).	<b>DVG</b>
INVÍAS	SA-MC-DO-SMF-027-2017	CONSORCIO FLUVIAL <b>LETICIA</b> integrado por <b>PROTECO</b> y <b>AVINCO</b> ( <b>PROTECO</b> 95%- <b>AVINCO</b> 5%).	<b>DVG</b>
INVÍAS	LP-DO-SMF-027-2018	CONSORCIO FLUVIAL integrado por <b>PROTECO</b> y <b>AVINCO</b> ( <b>PROTECO</b> 80%- <b>AVINCO</b> 20%).	<b>DVG</b>
FONTUR	FNTIA-043-2018	CONSORCIO <b>EMBARCADERO</b> conformado por <b>DVG</b> y <b>AVINCO</b> ( <b>DVG</b> 70%- <b>AVINCO</b> 30%).	<b>DANIEL VELASCO GONZÁLEZ</b>

De las evidencias expuestas se podría concluir que **AVINCO** sociedad representada legalmente por **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS** (accionista y representante legal principal de **AVINCO**) habría conocido de la relación existente entre **PROTECO** y **DVG**, así como entre **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**) o, por lo menos, estuvo en posibilidad de conocer. Dicho lo anterior, llama la atención que pese a estas circunstancias **AVINCO** aportó la información requerida para presentar las propuestas de estos procesos de selección, en consecuencia, se infiere que **AVINCO**, habría presuntamente ejecutado, colaborado y tolerado la dinámica que ha sido descrita en este acto administrativo<sup>142</sup>.

### 10.2.3. Imputación a **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS**, representante legal de **AVINCO**

Para la fecha de los hechos el investigado fungió como representante legal principal de **AVINCO**, sociedad que habría participado en el comportamiento que habría ejecutado **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**). Adicional a lo anterior, las evidencias anotadas en el numeral 10.2.2. del presente acto administrativo sugieren que: (i) **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS** (accionista y representante legal principal de **AVINCO**) tenía estrechos lazos de amistad con **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** (fundador de **DVG** y único accionista de **PROTECO**) y **EDER ZABALETA ROJAS** (fundador, socio y representante legal suplente de **DVG**), por lo que bien pudo conocer la relación existente entre ellos y las empresas **DVG** y **PROTECO**. Sobre este punto se recuerda que **LIBARDO ELIECER MORA BENAVIDES** (representante legal suplente de **AVINCO**) señaló que "**EDER ZABALETA es re amigo re amigo re amigo de mi socio ORLANDO POVEDA**". Además, anotó que lo relacionado con **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ** lo atendía **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS**, su socio, previo a la participación de los mismos en los procesos de selección objeto de la presente actuación administrativa y, (ii) remitió información bancaria del **CONSORCIO FLUVIAL** a **EDER ZABALETA ROJAS**, quien no era el representante legal de la sociedad con la cual había conformado dicho consorcio, sino por el contrario era el representante legal de una aparente competidora, es decir, **DVG**. En consecuencia, es posible afirmar que **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS** habría tolerado y colaborado por su omisión y/o acción en la ocurrencia de la referida conducta anticompetitiva.

<sup>142</sup> Cfr. Resolución No. 68722 de 2018 y Resolución No. 7625 de 2019 proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio en la actuación administrativa radicada con el No. 18-89805.

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

**DÉCIMO PRIMERO:** En relación con las sanciones que podrían ser impuestas a las personas que tendrán la calidad de investigadas en esta actuación administrativa debe indicarse, en relación con los agentes del mercado, que el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, establece como funciones del Superintendente de Industria y Comercio imponer multas hasta por el equivalente de **CIENT MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES** (100.000 SMLMV) o, si resulta ser mayor, hasta el 150% de la utilidad derivada de la conducta, a los agentes de mercado que realicen conductas restrictivas de la libre competencia económica.

Ahora bien, en lo que atañe a las personas vinculadas con los agentes del mercado investigadas, el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, establece como funciones del Superintendente de Industria y Comercio imponer multas hasta por el equivalente de **DOS MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES** (2.000 SMLMV) a cualquier persona natural que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la libre competencia económica.

En mérito de lo anterior, la Delegatura

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.647.528, **DVG INGENIERÍA S.A.S.** (NIT. 900666120-9) y **PROTECO INGENIERÍA S.A.S.** (NIT. 901007373-2), para determinar si en el curso de los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017, SA-MC-DO-SMF-027-2017, LP-DO-SMF-027-2018, SA-MC-DO-SMF-021-2017, SA-MC-DO-SMF-007-2018** adelantados por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS–**, así como en el proceso de selección No. **FNTIA-043-2018** adelantado por el **FONDO NACIONAL DEL TURISMO –FONTUR–**, infringieron la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en los términos ampliamente explicados en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **EDER ZABALETA ROJAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73.236.747, para determinar si en el curso de los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017, SA-MC-DO-SMF-027-2017, LP-DO-SMF-027-2018, SA-MC-DO-SMF-021-2017, SA-MC-DO-SMF-007-2018** adelantados por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS–**, así como en el proceso de selección No. **FNTIA-043-2018** adelantado por el **FONDO NACIONAL DEL TURISMO –FONTUR–** 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 haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO PRIMERO** de este acto administrativo

Así mismo contra **AVINCO S.A.S.** (NIT. 800210894-0) y **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS**, representante legal de **AVINCO S.A.S.**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.243.023 para determinar si en el curso de los procesos de selección Nos. **LP-DO-SMF-028-2017, SA-MC-DO-SMF-021-2017, LP-DO-SMF-027-2018, LP-DO-SMF-027-2018**, adelantado por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS–**, así como en el proceso de selección No. **FNTIA-043-2018** adelantado por el **FONDO NACIONAL DEL TURISMO –FONTUR–**, incurrieron 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 haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO PRIMERO** de este acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución a las personas referidas en el **ARTÍCULO PRIMERO** y en el **ARTÍCULO SEGUNDO** 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 y/u ofrecer las garantías suficientes de que se suspenderá o modificará la conducta por la cual se les investiga y 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



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

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 CUARTO: ORDENAR** la publicación de la presente resolución de apertura de investigación y 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 QUINTO: 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 019 de 2012, realicen la publicación del siguiente texto en un diario de amplia circulación regional o nacional:

*"Por instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ, DVG INGENIERÍA S.A.S. y PROTECO INGENIERÍA S.A.S.**; informan que:*

*Mediante Resolución No. 39055 de 2019, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, se ordenó la apertura de una investigación y se formuló pliego de cargos en contra de **DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.647.528, **DVG INGENIERÍA S.A.S.** (NIT. 900666120-9), **PROTECO INGENIERÍA S.A.S.** (NIT. 901007373-2), porque presuntamente, en el marco de los procesos de selección No. **LP-DO-SMF-028-2017, SA-MC-DO-SMF-027-2017, LP-DO-SMF-027-2018, SA-MC-DO-SMF-021-2017, SA-MC-DO-SMF-007-2018** adelantados por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS–**, así como en el proceso de selección No. **FNTIA-043-2018** adelantado por el **FONDO NACIONAL DEL TURISMO –FONTUR–**, infringieron el régimen sobre protección de la libre competencia económica, en particular, la prohibición prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.*

*Así mismo se investiga a **EDER ZABALETA ROJAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73.236.747, **JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS** identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.243.023 y a la sociedad **AVINCO S.A.S.** (NIT. 800210894-0), porque presuntamente colaboraron, y toleraron 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. 17-401804, el cual reposa en la Superintendencia de Industria y Comercio".*

**ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS–** y al **FONDO NACIONAL DEL TURISMO –FONTUR–**.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** 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 **23** AGO 2019

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia,

  
**JUAN PABLO HERRERA SAAVEDRA**

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

Aprobó: J.P.H.S.

**NOTIFICAR:**

**DVG INGENIERÍA S.A.S.**

NIT: 900666120-9

[REDACTED]

**PROTECO INGENIERÍA S.A.S.**

NIT: 901007373-2

[REDACTED]

**DANIEL VELASCO GONZÁLEZ**

Cédula de Ciudadanía: 79.647.528

[REDACTED]

**EDER ZABALETA ROJAS**

Cédula de Ciudadanía: 73.236.747

[REDACTED]

**AVINCO S.A.S.**

NIT: 800210894-0

[REDACTED]

**JOSÉ ORLANDO POVEDA ROJAS**

Cédula de Ciudadanía: 79.243.023

[REDACTED]

**COMUNICAR:**

**INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS–**

Calle 25 G No. 73 B – 90

Complejo Empresarial Central Point

Bogotá D.C.

[njudiciales@invias.gov.co](mailto:njudiciales@invias.gov.co)

**FONDO NACIONAL DEL TURISMO –FONTUR–**

Calle 40ª #13-09 piso 12 Edificio UGI

Bogotá D.C.

Tel: (571) 6166044 –

Email: [contactenos@fontur.com.co](mailto:contactenos@fontur.com.co)