



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

RESOLUCIÓN 69306 --- DE 2020
(29 OCT 2020)

Radicación No. 18-075588

VERSIÓN ÚNICA

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en la Ley 1340 de 2009, el Decreto 4886 de 2011, en concordancia con el Decreto 2153 de 1992, y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que mediante Resolución No. 42543 del 29 de julio de 2020 (en adelante "Resolución Sancionatoria"), la Superintendencia de Industria y Comercio determinó que **INDUSTRIAS ALIMENTOS Y CATERING S.A.S.** (en adelante "CATALINSA"), **LA HUERTA DE ORIENTE S.A.S.** (en adelante "LHO"), **IBEROAMERICANA DE ALIMENTOS Y SERVICIOS S.A.S.** (en adelante "IBEASER") y **PRODUCTORA Y DISTRIBUIDORA DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y COMESTIBLES S.A.S.** (en adelante "PROLAC") violaron la libre competencia por haber infringido el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (colusión en procesos de contratación pública), en los términos expuestos en la parte considerativa de la mencionada Resolución.

Igualmente, la Resolución Sancionatoria estableció que **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** (asesor externo y controlante de CATALINSA), **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL** (apoderado y consultor externo de CATALINSA), **WILLIAM FAJARDO ROJAS** (Representante Legal y Gerente de CATALINSA), **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN** (Representante Legal y Subgerente de CATALINSA), **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ** (Directora Jurídica de CATALINSA), **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** (Gerente, Representante Legal y controlante de IBEASER), **HERNANDO PRIETO MOLINA** (Gerente Administrativo y Financiero de IBEASER), **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** (Directora General de LHO), **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** (Representante Legal Suplente de PROLAC) y **JAVIER CAPARROSO HOYOS** (operador de COMISIONISTAS FINANCIEROS AGROPECUARIOS S.A. (en adelante "COMFINAGRO") y **A.R. TRIPLEA S.A.S.** (en adelante "AR TRIPLE A")), incurrieron en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340, por colaborar, facilitar, autorizar, ejecutar o tolerar la conducta violatoria de la libre competencia contenida en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, de conformidad con los motivos expuestos en la mencionada Resolución.

De acuerdo con lo expuesto en la Resolución Sancionatoria, se encontró probada la existencia de un acuerdo ilegal entre **CATALINSA**, **LHO**, **IBEASER** y **PROLAC**, a través del cual se distribuyeron las adjudicaciones de las ventas de los productos de comidas listas y panadería larga vida necesarios para la conformación de las raciones militares, en el marco de los procesos de adquisición adelantados por la **AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES** (en adelante "ALFM") en el Mercado de Compras Públicas de la Bolsa Mercantil de Colombia (en adelante "BMC"), entre enero de 2011 y marzo de 2018.

En consecuencia, la Superintendencia de Industria y Comercio impuso las siguientes sanciones pecuniarias a los agentes de mercado investigados por infringir el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, así como a las personas naturales investigadas por incurrir en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340, así:

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Agentes de mercado		
SANCIONADO		MONTO DE LA SANCIÓN
1	CATALINSA	\$2.122.248.414
2	LHO	\$1.544.097.555
3	IBEASER	\$2.287.998.999
4	PROLAC	\$595.171.005
Personas naturales		
SANCIONADO		MONTO DE LA SANCIÓN
1	HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS	\$7.833.540
2	LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL	\$6.409.260
3	WILLIAM FAJARDO ROJAS	\$3.525.093
4	CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN	\$4.379.661
5	DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ	\$1.353.066
6	LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE	\$7.833.540
7	JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE	\$1.755.603.135
8	HERNANDO PRIETO MOLINA	\$27.132.534
9	ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO	\$890.175
10	JAVIER CAPARROSO HOYOS	\$16.592.862

Finalmente, en el mismo Acto Administrativo, la Superintendencia de Industria y Comercio decidió archivar la actuación en favor de **RONALD HISNARDO VALBUENA BELTRÁN** (Director Financiero de **LHO**), **COMFINAGRO** y **AR TRIPLE A** respecto de su responsabilidad en la infracción del numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

SEGUNDO: Que una vez notificada la Resolución Sancionatoria y dentro del término legal, los investigados interpusieron recursos de reposición contra dicho Acto Administrativo, solicitando su revocatoria y, en algunos casos, en subsidio, la reducción de las sanciones impuestas.

De otra parte, **IBEASER** y **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** con posterioridad a la interposición de su recurso de reposición, presentaron escrito con asunto "**COMPLEMENTACIÓN AL RECURSO DE REPOSICIÓN (...)**"¹, el cual fue rechazado por este Despacho mediante Resolución No. 58727 del 23 de septiembre de 2020² al haber sido presentado de forma extemporánea.

A continuación se expondrán los argumentos presentados por los investigados en sus recursos de reposición. Teniendo en cuenta que varios coincidieron en el planteamiento de algunos argumentos, estos serán presentados inicialmente como argumentos comunes, posteriormente se resumirán los argumentos particulares de cada uno de los investigados.

2.1. Argumentos comunes planteados por los investigados

En sus recursos de reposición, tanto los agentes de mercado como las personas naturales sancionadas, presentaron observaciones comunes relacionadas con la caducidad de la facultad sancionatoria, la falta de congruencia entre el Pliego de Cargos y la Resolución Sancionatoria, así como la inexistencia de un acuerdo restrictivo de la competencia, dados los efectos competitivos de lo que afirman se trató de un esquema de colaboración cuya finalidad era proveer a la **ALFM** de los productos de comidas listas y panadería larga vida necesarios para la conformación de las raciones militares, en los cortos tiempos exigidos y señalando la confianza de los investigados en la legalidad del comportamiento desplegado por la agencia.

Estos argumentos comunes son expuestos a continuación:

¹ Consecutivo No. 18-75588-01395.

² Por la cual se deciden unas solicitudes probatorias en el trámite de los recursos de reposición interpuestos en la actuación No. 18-75588.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

2.1.1. Argumentos relacionados con la caducidad de la facultad sancionatoria en varios procesos de negociación adelantados en la BMC

- El Despacho en la Resolución Sancionatoria incurrió en un error al considerar que las conductas investigadas en el presente caso son de carácter continuado o de ejecución sucesiva. Esto teniendo en cuenta que, de acuerdo con las mismas reglas definidas por la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con las conductas anticompetitivas definidas en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, el mercado afectado está dado por cada proceso de contratación pública en el que se desarrollan dichas conductas.
- La Superintendencia en el presente caso dio un alcance que no tiene a la conducta de los investigados, por cuanto pretendió reconocer la existencia de un solo acuerdo de carácter continuado, cuando pudo evidenciarse que cada proceso identificado fue diferente en atención a su temporalidad, normas técnicas, necesidades de demanda, tiempos de requerimiento, lugares de entrega, sociedades comisionistas intervinientes, supervisores y fechas de liquidación.
- De conformidad con las mismas reglas definidas por la Superintendencia de Industria y Comercio para el cómputo del término de caducidad establecido en el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009, en relación con los acuerdos anticompetitivos que afectan procesos de contratación pública, debe tenerse en cuenta que si estos son por objeto, es decir cuando los miembros del acuerdo no resultan adjudicatarios, la conducta se consume en el momento de adjudicación del respectivo contrato. Si la conducta es por efecto, cuando uno o varios de los miembros resultan adjudicatarios en el proceso afectado, la conducta se entiende consumada al momento de la liquidación del contrato.
- En el presente caso el término de caducidad debió contarse respecto de cada proceso de selección contractual objeto de investigación y desde el momento en que cada contrato adjudicado fue efectivamente liquidado. En consecuencia, los diez (10) procesos adelantados entre 2011 y 2014 serían objeto de caducidad, teniendo en cuenta que los contratos que resultaron adjudicados en esas operaciones fueron liquidados hace más de cinco (5) años.

2.1.2. Argumentos relacionados con la falta de congruencia entre la imputación efectuada en el Pliego de Cargos y la Resolución Sancionatoria

- En la Resolución de Apertura que dio inicio a la presente actuación administrativa, la Delegatura realizó un minucioso estudio de cómo presuntamente fue ejecutada una conducta anticompetitiva por parte de los investigados en los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**, presentando los argumentos y los medios de prueba para el periodo comprendido entre 2011 y 2015. Sin embargo, en relación con los procesos de selección adelantados en el periodo comprendido entre 2015 y 2018, el Pliego de Cargos se limitó a señalar que era razonable concluir que el comportamiento anticompetitivo de los investigados fue idéntico al periodo 2011-2015, sin referirse directamente a un proceso en específico ni remitiéndose a las pruebas obrantes en el Expediente.
- La imputación para este último periodo se basó simplemente en una "**creencia razonable**" que no fue exteriorizada en la Resolución de Apertura, ni mediante pruebas ni mediante la individualización de comportamientos y sujetos respecto de la conducta reprochada.
- El Despacho en la Resolución Sancionatoria fue congruente con el Pliego de Cargos en lo relacionado con el estudio de los procesos de selección contractual adelantados durante el periodo 2011-2015. No obstante, en lo que respecta al periodo de 2016 a 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio adicionó nuevos boletines informativos y procesos de selección (ocho (8) en total) que no fueron considerados ni señalados en la apertura de investigación y sobre los cuales no pudo ejercerse ninguna contradicción.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

- La imputación careció de tal nivel de precisión que hasta en la decisión sancionatoria fueron referidos procesos en los que, por ejemplo, empresas como **LHO** participaron solas sin que otras empresas se habilitaran para intervenir en las ruedas de negociación (Boletín No. 297 de 2016) y otros en las que la empresa ni siquiera se habilitó ni participó (Boletines No. 030 y 594 de 2017).
- Fue incorporada una información con posterioridad a la Resolución de Apertura, vulnerándose así el principio de congruencia y el derecho al debido proceso, por lo que esta no puede ser tomada en cuenta para efectos de establecer un reproche por parte de la Superintendencia.

2.1.3. Argumentos relacionados con la inexistencia de un acuerdo anticompetitivo

- Se encuentra demostrado en la presente actuación que la **ALFM** tuvo un rol determinante en la configuración del esquema de colaboración entre los competidores investigados, circunstancia que no valoró la Superintendencia de Industria y Comercio en la Resolución Sancionatoria y que constituye un criterio para eximir de responsabilidad a las empresas participantes o, en su defecto, atenuar la responsabilidad y la respectiva sanción.
- El propósito de la **ALFM** con el esquema implementado era asegurar el suministro oportuno de los insumos para el ensamble de las raciones de campaña, hecho de gran relevancia que no fue valorado por parte del Despacho en la Resolución Sancionatoria, por cuanto atribuyó la responsabilidad completa de los investigados en este esquema de asociación y el cual fue motivado por dos circunstancias:
 - (i) Poder obtener todos los bienes requeridos para conformar las raciones;
 - (ii) Requerir a las empresas proveedoras para que pudieran adelantar su producción y entregar los bienes en los tiempos de urgencia que no se adaptaban a las fichas técnicas de los procesos contractuales.
- La **ALFM** fue la que promovió el ambiente cooperativo y de coordinación, justificada en su urgencia y necesidad de cara al suministro de comidas listas y panadería larga vida, concretándose esto en cuatro (4) situaciones:
 - (i) La citación a reuniones previas a los boletines y ruedas de negociación como escenario que permitía a la agencia solicitar la colaboración de las empresas sancionadas para que cubrieran el 100% de sus necesidades de producto. Estas reuniones eran acompañadas de llamadas directas, peticiones concretas, solicitudes de producto, etc., que no debieron existir dada la naturaleza de mercado ciego de la **BMC**;
 - (ii) El conocimiento de la **ALFM** de los resultados de las ruedas de negociación durante el periodo sancionado y donde era evidente que las empresas no estaban pujando, cerrándose las operaciones al precio de reserva de la entidad. Adicionalmente, la agencia implementaba esquemas de seguimiento posteriores a las adjudicaciones para asegurar el cumplimiento por parte de las empresas y sin intermediación de las Sociedades Comisionistas que las representaban;
 - (iii) Si bien en el proceso de compra en bolsa la comunicación entre la **ALFM** y las empresas investigadas debía surtir a través de las Sociedades Comisionistas representantes de cada punta (compradora y vendedora), la agencia contactaba directamente a los proveedores sin intermediación con el fin de hacer seguimiento a sus requerimientos;
 - (iv) La **ALFM** solicitaba a los proveedores que se habilitaran para participar en las ruedas, aún si no tenían la capacidad de ofertar por todos los productos, ello con el fin de que las ruedas no fueran pospuestas.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Se concluye entonces que la participación de la **ALFM** fue determinante en el esquema de colaboración entre los investigados, por lo que la conducta de estos no fue restrictiva de la competencia por objeto, atendiendo que el objeto era precisamente colaborar con la agencia. En todo caso, si la Superintendencia sigue considerando la conducta como anticompetitiva, deberá tenerse en cuenta la participación de la **ALFM** como un criterio de atenuación del reproche del comportamiento de los sancionados y, en consecuencia, proceder con una atenuación sustancial de la multa.

- Los anteriores elementos llevan a concluir que la conducta, que ha sido calificada en la Resolución Sancionatoria como un acuerdo anticompetitivo entre los investigados, es en realidad un acuerdo vertical celebrado por la **ALFM** con los investigados.
- En consecuencia, la conducta de la **ALFM** y los investigados corresponde a la noción de práctica concertada, que es una de las que se consideran como acuerdos en derecho de la competencia. La consecuencia de ello es que debe aplicarse un análisis de los elementos tanto pro-competitivos como anticompetitivos, análisis que omitió efectuar el Despacho en la Resolución Sancionatoria.
- El Despacho en la Resolución Sancionatoria hizo una indebida valoración probatoria respecto del factor tiempo en relación con la producción y entrega de los productos de comidas listas y panadería larga vida, por cuanto no consideró la forma como los investigados debieron adaptarse a los esquemas y tiempos definidos en los procesos de contratación, pese a que dichos términos de entrega no iban de acuerdo con los plazos y periodos establecidos en la norma técnica con el fin de garantizar la calidad e inocuidad de dichos productos. Esta indebida valoración probatoria sobre el factor tiempo, se concretó en la Resolución Sancionatoria en los siguientes puntos:
 - (i) Multiplicidad de pruebas en la actuación, entre ellas declaraciones y dictámenes, que evidencian la relevancia de los tiempos de producción y entrega de los productos de comidas listas y panadería larga vida para la conformación de las raciones militares;
 - (ii) Ausencia de pronunciamiento de fondo por parte de la Delegatura y el Despacho en la investigación frente a los argumentos relacionados con los tiempos de producción y entrega; y
 - (iii) Falta de prevalencia en la valoración del factor tiempo en el comportamiento de los oferentes investigados y personas naturales vinculadas a la presente actuación.
- Esta omisión en valorar las pruebas y en analizar los argumentos expuestos, configuraría una causal de nulidad de la Resolución Sancionatoria por falta de motivación.
- La característica más notoria de los productos de comidas listas y panadería larga vida es precisamente su larga duración (vida útil mínima de 2 años), hecho que es brevemente reconocido en la Resolución Sancionatoria. Esta característica hace que se trate de productos únicos que no pueden ser elaborados de forma constante por las empresas investigadas, lo cual implica que no se cuente con un inventario permanente de los productos, sino que deban elaborarse únicamente bajo pedido de la **ALFM**.
- Este hecho permite comprender el entorno en el que se fabricaban las comidas listas y panadería larga vida requeridos por la **ALFM**, el cual se encuentra marcado por el escaso tiempo, y por la ausencia de producto terminado por parte de los investigados, por lo que se trata de un mercado entre un único comprador y los fabricantes, sin que existan intermediarios que almacenen producto terminado y que pudieran venderlo rápidamente a la **ALFM** en el corto tiempo definido por la agencia.
- Efectuando el análisis de los efectos competitivos del acuerdo se llega a la conclusión que no hubo afectación a la libre competencia, por cuanto en este caso la **ALFM** no sufrió ningún daño

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

ya que aseguró la compra de una amplia variedad de productos especializados, en unas cantidades que un solo oferente de manera individual no podría producir. Esto se logró con la coordinación que fue expresamente solicitada por la **ALFM** a los investigadores, quienes accedieron a fabricar los productos en unos tiempos muy reducidos, los cuales resultaban insuficientes para el agotamiento de las etapas ordinarias de los procesos de contratación.

- Otro ejemplo de la ausencia de daño a la libre competencia es el caso del producto "jamonada" mencionado en la Resolución Sancionatoria y correspondiente a los boletines Informativos 497 y 519 de 2015 de la **BMC**. En este caso la empresa Comestibles Dan participó en la rueda de negociación y se enfrentó en la adjudicación del producto con **LHO**, a través de sucesivas pujas, teniendo como resultado que el precio disminuyó de forma considerable, pero a costa de la calidad del producto y de problemas en su ejecución y entrega.
- El beneficio de la **ALFM** no se genera con las reducciones del precio de los productos en las ruedas de negociación, puesto que la agencia ya habría determinado, mediante estudios previos de costos, cuál era el precio de mercado al cual podía adquirir los productos que conforman la ración de campaña. Por ello, cuando acude a la **BMC** lo hace con un presupuesto en el que ya está contemplada una utilidad.
- El verdadero beneficio de la **ALFM** se expresa en la obtención de la amplia variedad y cantidad de productos demandados, siempre que sean fabricados en las condiciones de tiempo y calidad que ella exige.
- Existe una confianza legítima y buena fe por parte de los investigadores y de las personas naturales vinculadas:
 - (i) En primer lugar, debe tenerse en cuenta que los procesos de contratación adelantados para la adquisición de productos de comidas listas y panadería larga vida para la conformación de raciones militares, fueron diseñados sin tener en cuenta las normas técnicas de estos productos ni los tiempos de producción y entrega de los mismos.
 - (ii) De esta forma, cuando la **ALFM** solicitaba a los investigadores establecer un esquema de colaboración, estos los hacían con la plena confianza de que, al provenir de una autoridad, esa coordinación y repartición no entraría en el marco de la ilegalidad y que con ello solo se pretendía solucionar la falencia en los tiempos de entrega que implicaba los procesos de selección, hecho que es evidenciado por **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** en su declaración.
 - (iii) Ni la **ALFM**, ni el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**, iniciaron ningún tipo de proceso administrativo, penal o disciplinario contra los oferentes, lo cual llevó a que los investigadores reiteraran en su pensamiento que la conducta adoptada era legal. Solo ellos llegaron a conocer su comportamiento como ilegal con el inicio de la presente actuación por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.
 - (iv) Adicionalmente, se encuentra el hecho de que ninguna de las autoridades públicas mencionadas adoptaron un comportamiento particular dentro de la presente actuación. En efecto, ninguna de las dos entidades presentaron medios de prueba que acreditaran una mala fe por parte de los oferentes investigados.
 - (v) Teniendo en cuenta la realidad del país durante el periodo investigado, no es dable afirmar con grado de certeza que el comportamiento de la **ALFM** en cuanto a sus necesidades fuera predecible, ya que dependía de las condiciones de cada misión militar. En esa medida, la agencia no podía predecir cuantas raciones iba a necesitar, por lo que el factor de urgencia fue siempre determinante para la necesidad de contar con proveedores listos a cumplir, bajo tiempos verdaderamente cortos y condiciones muy específicas. Esto permite afirmar que la actuación de la **ALFM** fue responsable en

términos del deber de planeación del contrato estatal, pero sobre todo en beneficio del interés general y la defensa nacional.

- Todo lo anterior trae como consecuencia la ausencia de responsabilidad de los investigados.

2.2. Argumentos particulares de los investigados

2.2.1. CATALINSA, HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS, LUIS HERNANDO VILLALONOS SABOGAL, DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ, WILLIAM FAJARDO ROJAS y CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN

Ausencia de responsabilidad de CATALINSA

- **CATALINSA** no incurrió en ningún tipo de acto que fuera reprochable, por cuanto pudo evidenciarse en el caso concreto que no solo la conducta desplegada por la empresa es atípica, sino que además no es antijurídica, teniendo en cuenta que el acuerdo con los demás investigados no produjo efectos anticompetitivos por las razones ya expuestas.
- De esta manera, el Despacho lejos de ver estas conductas repudiables las debe interpretar como conductas naturales del mercado objeto de investigación, esto por cuanto la participación de los agentes del mercado en la producción de las normas técnicas se limita a presentar observaciones, lo cual enriquece a la entidad quien es finalmente quien con su poder regulador establece las condiciones de cada uno de los productos que desea comprar.
- Resulta claro que el desarrollo de productos especiales, como son los exigidos por la **ALFM**, comprende un proceso que demanda la existencia de inversiones importantes. Resulta lógico entonces que una vez desarrollado, se pujan por aquel producto en el cual se ha adquirido experiencia.
- En este sentido, es pertinente que se absuelva **CATALINSA** en virtud de que no ha incurrido en ninguna práctica contraria a la libre competencia.

Ausencia de responsabilidad de HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS

- En el presente caso, frente a la imputación efectuada a **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS**, es preciso señalar que, luego de habersele imputado inicialmente dos cargos (uno principal y uno subsidiario), el Despacho en la Resolución Sancionatoria decidió imputarle la vulneración del artículo 47 numeral 9 del Decreto 2153 de 1992, imputación que resulta improcedente por cuanto para que un agente pueda ser sancionado como miembro de un acuerdo debe tener al menos la posibilidad de participar en el proceso de selección.
- En este sentido, y como puede verse en el Expediente, **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** ni siquiera está inscrito en el registro de proponentes, por lo cual mal podría concluirse que es siquiera un participante en el mercado objeto de investigación.
- Igualmente, es claro que, en todo caso, está demostrado que las actuaciones de asesor desplegadas por **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** no fueron efectuadas por éste como participante del mercado, por lo que resulta claro que este nunca pudo coludirse en el mercado.
- En consecuencia, se concluye la imputación efectuada a **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** no se puede tipificar por lo que resulta procedente en el presente caso el archivo de la respectiva investigación en su contra.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Ausencia de responsabilidad de **LUIS HERNÁNDO VILLALOBOS SABOGAL**

- Contrario a lo expuesto por el Despacho en la Resolución Sancionatoria, no existen pruebas que evidencien cosa distinta a que **LUIS HERNÁNDO VILLALOBOS SABOGAL** es un asesor de **CATALINSA**. Esto por cuanto no recibió ninguna comunicación que lo vinculara con el presunto acuerdo anticompetitivo y tampoco se probó que hubiera participado en reuniones o cualquier trato para ejecutarlo o facilitarlo.
- En todo el Expediente no hay un solo correo electrónico que haya salido de la cuenta de correo de **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL** a alguna de las cuentas de los investigados y de las cuales se pueda deducir la existencia de un presunto acuerdo colusorio.
- De otra parte, la mención que se hace del archivo que presuntamente contenía el esquema distributivo, hace referencia al tiempo en que el investigado era presidente de **MAUROS FOOD**, pero nunca se le relaciona con **CATALINSA**.
- Este cuadro no pudo haber sido construido por **LUIS HERNÁNDO VILLALOBOS SABOGAL**, por cuanto dicho archivo no fue encontrado ni en su correo electrónico, ni en su equipo de cómputo, ni en su teléfono celular. Adicionalmente, el archivo hace referencia a información histórica de **MAUROS FOOD** y no de **CATALINSA**, por lo que mal haría el Despacho en sancionar al investigado por hechos presuntamente perpetrados por una empresa que ni siquiera fue investigada en el presente caso.
- Finalmente, es importante señalar que no existe prueba de que en el presente caso el sancionado haya actuado con culpa o dolo, al punto de que ni siquiera la imputación fue a ninguno de dichos títulos.

Ausencia de responsabilidad de **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMENEZ**

- Es claro que en el presente caso no hay pruebas que den cuenta de que **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMENEZ** haya facilitado o tolerado el presunto acuerdo anticompetitivo; esto por cuanto solo se encontró un modelo de contrato de cuentas en participación que celebrarían **LHO** y **CATALINSA**, contrato que nunca se celebró, pero que además hubiera sido claramente legal.
- De otra parte, en cuanto al presunto ocultamiento por parte de la investigada del supuesto control por parte de **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** sobre **CATALINSA**, es claro que no se presentó ni testimonio, ni documento que lleven a la conclusión de dicho ocultamiento. Lo que sí aportó la investigada fue un cúmulo de pruebas que evidencian que ella mantenía una relación directa con **WILLIAM FAJARADO ROJAS** y **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN**, representantes legales de **CATALINSA**, por lo que no puede ser de recibo la imputación en comento.
- Tampoco puede deducirse que, en virtud del cargo ostentado por **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMENEZ** en **CATALINSA**, ella tuviera conocimiento del supuesto acuerdo, presupuesto necesario para la prosperidad de la imputación. Ello teniendo en cuenta que las conductas solo pueden imputarse a título de culpa o dolo, elementos subjetivos que no resultaron probados en el presente caso.

Ausencia de responsabilidad de **WILLIAM FAJARADO ROJAS** y de **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN**

- En relación con **WILLIAM FAJARADO ROJAS** y **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN**, representantes legales de **CATALINSA**, si en la Resolución Sancionatoria se deduce simplemente que los recurrentes conocieron o debieron conocer de la conducta anticompetitiva reprochada, es porque no existe prueba ni grado de certeza para sancionarlos, por lo que procede su exoneración en el presente caso.

Indebida graduación de la multa impuesta a CATALINSA

- Finalmente, en cuanto a la imposición de la multa a **CATALINSA**, el Despacho incurrió en un error evidente, por cuanto se señala que el mismo corresponde al 13% del patrimonio de la compañía. Sin embargo, es claro que para la fecha de la sanción el patrimonio líquido de la empresa era de \$7.872.000.00, por lo que el 13% equivaldría a una suma diferente al monto por el cual se le sancionó.

2.2.2. LHO y LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE**Ausencia de configuración de grupo familiar y de situación de control en el presente caso**

En el caso concreto, a partir de los indicios y medios de prueba obrantes en el Expediente, no logra establecerse que la relación entre **LHO** y **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** vaya más allá de una relación de familia.

Lo anterior, en atención a los siguientes puntos:

- No existen comunicaciones directas de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** dirigidas a **LHO**.
- No existen elementos administrativos, financieros, comerciales o societarios entre **LHO** y las empresas representadas por **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** que demuestren un control ejercido por este último.
- El hecho de que existan lazos familiares no es un indicio que pueda ser considerado por sí solo como prueba de control competitivo.
- Ni la solicitud de modificar unos cuartos fríos de **LHO** ni la contratación de maquila entre esta empresa y las representadas por **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, son prueba de una situación de control competitivo.
- La conformación de formas asociativas, como la constituida entre **LHO** e **IBEASER**, demuestra una relación de cercanía y no la existencia de control competitivo.
- No puede afirmarse la existencia de una situación de control competitivo y mucho menos a partir de 2017, año en el cual **LHO** fue vendida por parte de la familia **Almansa** a inversionistas extranjeros.

Falta de reconocimiento de una conducta anticompetitiva por parte de LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE

Resulta errada la interpretación del Despacho en la Resolución Sancionatoria según la cual **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** ejecutó parte de la presunta conducta anticompetitiva por cuanto aceptó su responsabilidad en la misma.

Lo anterior, en atención a los siguientes puntos:

- No es cierto que **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** haya reconocido su participación en el desarrollo de una conducta anticompetitiva. Por el contrario, en su declaración manifestó que participó en el esquema de colaboración para el suministro de comidas listas y panadería larga vida desarrollado por las empresas investigadas y promovido por la **ALFM**, sin que ello constituyera el diseño o ejecución de un acuerdo anticompetitivo o que se desprendiera un conocimiento de ilicitud de la conducta. No obstante, aportó pruebas, dio detalles de tiempo, modo y lugar de cómo fue desarrollado este esquema de colaboración.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

- El reconocimiento en la participación dentro del esquema de colaboración por parte de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** fue con el objeto de demostrar en la presente investigación la buena fe y transparencia con que ejecutaba su conducta e igualmente probar la lealtad procesal y la conciencia de legalidad con la que actuaron los investigados a raíz del comportamiento de la **ALFM**.
- El Despacho no determinó claramente el ámbito temporal y fáctico en el que **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** supuestamente ejecutó el comportamiento investigado, sin tener en cuenta que a mediados de 2017 la investigada renunció a su cargo de Directora General de **LHO** y atribuyéndole responsabilidad por hechos ocurridos en 2018.

Sobre la graduación de la multa impuesta a LHO y a LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE.

En caso de no acogerse los anteriores argumentos, que llevarían a concluir la ausencia de responsabilidad de los investigados, se propone al Despacho tener en cuenta elementos de valor adicional en cuanto a la graduación de la sanción impuesta, tal y como lo ha hecho la Superintendencia de Industria y Comercio en decisiones anteriores.

Estos elementos son los siguientes:

- De acuerdo con la normatividad vigente y la declaración de renta correspondiente a 2019 de **LHO**, la empresa se encuentra catalogada como una "mediana empresa", factor el cual debió ser considerado por el Despacho al momento de imponer la sanción. De no tenerse en cuenta este factor, la multa impuesta a **LHO** resultaría ser de tipo expropiatorio por cuanto su monto equivale a casi la totalidad de sus rentas anuales.
- La tasación de la multa impuesta a **LHO** debió calcularse sobre su patrimonio líquido y no sobre su patrimonio bruto como sucedió en la Resolución Sancionatoria.
- En lo que respecta al criterio de la *dimensión del mercado afectado*, el Despacho debe tener en cuenta los argumentos expuestos en cuanto a la caducidad de la facultad sancionatoria en relación con los procesos contractuales adelantados entre 2011 y 2014, así como los argumentos referentes a la falta de congruencia en relación con los procesos del periodo 2015-2018.
- En cuanto al criterio del *impacto de la conducta sobre el mercado*, resulta errada la interpretación por parte del Despacho toda vez que está demostrado a lo largo del proceso que el esquema de colaboración entre los competidores permitió a la autoridad administrativa contratante satisfacer su necesidad de adquirir los productos de comidas listas y panadería larga vida para la conformación de raciones militares. A ello se suma que el Despacho tampoco efectuó un análisis del efecto, teniendo en cuenta que la conducta debió ser sancionada por objeto.
- En relación con la *conducta procesal*, dado que el Despacho en la Resolución Sancionatoria observó una conducta positiva por parte de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** al aceptar en su declaración su participación en los hechos objeto de la investigación y que dicho factor fue tenido en cuenta para graduar la sanción impuesta, este mismo criterio debe aplicarse por extensión a **LHO**, más aun teniendo en cuenta que la Delegatura en el Informe Motivado también recomendó su aplicación respecto de la empresa sancionada.
- Adicional a los criterios anteriores, se solicita al Despacho atender el análisis de impacto económico que tiene la multa impuesta sobre la situación financiera de **LHO**, en el que se exponen factores como: (i) evolución financiera; (ii) relación y respaldo patrimonial; y (iii) trayectoria y proyección comercial; factores cuyo análisis detallado se encuentra contenido en el dictamen pericial aportado con el recurso de reposición.

2.2.3. IBEASER, JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE y HERNANDO PRIETO MOLINA

La multa impuesta a IBEASER es desproporcionada y desconoce varios factores que llevan a imponer una sanción sustancialmente menor

- **IBEASER** tuvo dentro de la presente actuación una actitud procesal positiva, por cuanto desde la apertura de la investigación prestó total colaboración con el esclarecimiento de los hechos. Así, en los descargos y solicitud de pruebas se explicó claramente que la conducta atribuida obedecía a una respuesta de las empresas investigadas frente a las solicitudes efectuadas por la **ALFM**, hecho que era completamente desconocido para la Delegatura hasta el momento de la apertura de la investigación.
- **IBEASER** igualmente aportó pruebas testimoniales de exfuncionarios de la **ALFM**, así como los testimonios de comisionistas de bolsa que actuaron en la **BMC**.
- **IBEASER** nunca negó la existencia de los correos electrónicos y sus cuadros de Excel anexos, los cuales fueron expuestos como prueba en la Resolución de Apertura y que fueron utilizados también como prueba en la Resolución Sancionatoria, y reconoció de manera expresa que esos cuadros eran elaborados por los investigados, reconocimiento que se hizo sabiendo que dicha respuesta podría llegar a ser considerada como la confesión de una conducta anticompetitiva.
- La confianza que tenía **IBEASER** en la legalidad de la conducta de la **ALFM** debe ser considerada como un factor de reducción de la multa.
- También debe ser tenido en cuenta para efectos de la tasación de la multa que **IBEASER** contribuyó diligentemente a la satisfacción de los requerimientos de la **ALFM** en todos los procesos de compras involucrados en la presente investigación.
- La multa de \$2.287.998.999 impuesta a **IBEASER**, corresponde al 13% de su patrimonio bruto y no fue tasada como un porcentaje de su patrimonio líquido, lo cual desconoce la existencia de las deudas que han sido adquiridas por esa empresa para su funcionamiento.
- En consecuencia, la multa que se imponga no debe estar destinada a afectar la prenda general de los acreedores, lo cual sucedería si la misma se calcula e impone como un porcentaje total del patrimonio bruto. Por el contrario, cuando la multa se impone sobre el patrimonio líquido, la misma afecta exclusivamente los bienes y derechos que se encuentran registrados en la empresa y que son de propiedad exclusiva del empresario y de sus accionistas, tal y como lo ha reconocido la Superintendencia de Industria y Comercio en decisiones anteriores.
- La multa impuesta a **IBEASER** causará a la empresa graves problemas financieros, que afectan notablemente su liquidez así como la capacidad de atender sus obligaciones. La sanción llevará a la compañía a una situación de incapacidad de pago inminente, en los términos del artículo 9 de la Ley 1116, que podrían llevarla a un proceso de reorganización empresarial. De esta manera, y en atención a la grave situación financiera que atraviesa la compañía, la cual es susceptible de agravarse, se solicita respetuosamente la disminución de la multa impuesta.

JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE no es controlante de LHO

- En la Resolución Sancionatoria se atribuye la calidad de controlante a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** sobre la empresa **LHO**, con base en tres comunicaciones de correo electrónico y en la constitución de uniones temporales entre esta compañía e **IBEASER** para los años 2012, 2014 y 2018.
- Los correos electrónicos señalados en la Resolución Sancionatoria no son prueba de que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** haya tenido la potestad de dirigir las actividades empresariales

de LHO, pues en ellos no aparecen órdenes o instrucciones que debieran ser acatadas por los funcionarios de LHO, ni por contratistas externos de esta empresa.

- En cuanto a las uniones temporales, estas tampoco prueban que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** tuviera el control competitivo sobre LHO pues correspondieron a negocios independientes pactados por los gerentes de cada empresa, y tampoco corresponden a un patrón determinado de conducta, pues solamente ocurrieron en tres ocasiones.

Sobre la responsabilidad administrativa atribuida a JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE

- La Delegatura determinó desde el inicio de la investigación que la imputación subsidiaria formulada a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** solo podría ser aplicada si se acreditaba que este no tenía la calidad de controlante de **IBEASER** y **LHO**. En tal caso, su actuar solo podía ser interpretado a la luz de los actos descritos en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.
- El Despacho en la Resolución Sancionatoria encontró y afirmó que no existe duda que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** ejercía el control competitivo sobre **IBEASER**; sin embargo, indicó que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** era responsable en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 como facilitador del presunto acuerdo anticompetitivo, por cuanto *"ejecutó y autorizó la conducta a IBEASER y de LHO"*.
- A lo anterior se suma que la Superintendencia de Industria y Comercio cometió un error desde el inicio de la investigación, toda vez que en la Resolución de Apertura no indicó, en caso de que se aplicara la imputación subsidiaria, los actos por los cuales se podía llegar a concluir que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** "toleró" una conducta anticompetitiva. De hecho, la Resolución de Apertura se limitó a aducir que en caso de que no se corroborara el control del investigado sobre **IBEASER**, su participación en los comportamientos investigados solo podía ser interpretada como una contribución por acción u omisión de forma genérica, con lo cual vulneró el principio de tipicidad.
- De esta forma, no se entiende cómo la Resolución Sancionatoria determinó que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** es responsable como "facilitador" de una presunta conducta anticompetitiva, si desde el inicio de la investigación la Delegatura no indicó y describió los hechos por los cuales se podría llegar a aducir tal. Lo anterior sin perjuicio de que la Delegatura ya había condicionado el uso de la imputación subsidiaria a que estuviera probado en el Expediente que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** no ostentara la calidad de controlante.

Solicitud de reducción de la multa impuesta a JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE

- La multa impuesta a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** resulta contraria a la jurisprudencia constitucional sobre la imposición de la sanción más alta prevista por ley. De acuerdo con los lineamientos definidos por la Corte Constitucional en sentencia T-316 del 15 de julio de 2019, pueden hacerse las siguientes observaciones en relación con la sanción impuesta en la Resolución Sancionatoria:
 - (i) Existe un deber de motivar de forma explícita el cálculo de la sanción impuesta, por lo que no es admisible que la Superintendencia en la Resolución Recurrída haya solo mencionado de forma genérica sus observaciones, sin explicar el cálculo preciso con base en el cual determinó la multa específica impuesta.
 - (ii) La máxima multa no puede imponerse si no concurren todos los agravantes previstos en la ley, después de analizar el modo de conducta que fue ejecutada por el sujeto sancionado, y presentando por escrito los motivos por los cuales dicha multa máxima atiende, en el caso concreto, los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.
 - (iii) Este requisito no es cumplido en la Resolución Sancionatoria, la cual no expone en el caso de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** la concurrencia de todos los requisitos

agravantes previstos en la ley. Pero incluso si esto se cumpliera, aun así sería necesario que se estudiaran los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues ambos podrían llevar a la conclusión de que no es procedente imponer la multa máxima sino una menor.

- (iv) La autoridad debe realizar una valoración explícita de los atenuantes, indicando en cuánto se reduce la multa a imponer por la presencia de ellos. En la Resolución Sancionatoria no se analizan factores de atenuación, pues al menos eso se desprende del hecho de que impuso la multa máxima, con lo cual fue vulnerado el deber de investigación integral establecido por la Corte Constitucional.
 - (v) La multa debe analizar el daño concreto causado por la conducta, lo que no ocurrió en el presente caso, pues la Resolución Sancionatoria argumentó un daño teórico, basado en las falta de pujas, sin examinar que en el caso concreto la conducta investigada produjo beneficios a la **ALFM**.
 - (vi) La Resolución Sancionatoria omitió valorar que al imponer la multa más alta permitida por ley, privó a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** de los recursos para su subsistencia, lo cual es contrario a la propia Constitución que garantiza la propiedad privada y la dignidad de los habitantes.
- La multa impuesta a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** es discriminatoria:
 - (i) La multa impuesta a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** presenta un trato discriminatorio en su contra, pues se rompe el principio de igualdad respecto de los demás investigados que, como en su caso, ostentaban la calidad de máximos directivos de las empresas investigadas.
 - (ii) Ese trato discriminatorio es evidente al observar que le fue impuesta una multa correspondiente al 100% imponible, mientras que a los máximos directivos y controlantes de las otras empresas investigadas, se les impusieron multas que no sobrepasan los ocho millones de pesos y las cuales corresponden a menos del 1% de la máxima multa imponible.
 - (iii) La ausencia de motivaciones que ameriten el trato diferenciado es una primera causal por la cual la multa impuesta a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** debe ser reducida a un nivel similar al que fue impuesto a los otros investigados de condiciones similares.
 - La Resolución Sancionatoria omitió valorar la conducta procesal positiva de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, dándole entonces un trato menos favorable que el recibido por **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE**, a quien sí le fue reconocida su actitud procesal positiva puesto que ella aceptó la ocurrencia de los hechos investigados. Debe anotarse que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, en su calidad de Gerente de **IBEASER**, compareció al proceso y expuso sin equívocos y en una forma totalmente abierta la colaboración lograda por las diversas empresas, la cual fue posteriormente catalogada como una práctica colusoria.
 - Esta actitud de reconocimiento de la verdad y de presentación de pruebas suficientes, ha sido desconocida en la Resolución Sancionatoria y en su lugar, a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** se le ha puesto la multa máxima como si hubiera incurrido en una conducta procesal reprochable.
 - En la tasación de la multa debe tenerse en cuenta que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** no fue controlante de **LHO**.
 - Al observar las diversas pruebas obrantes en el Expediente, se encuentra que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** no tuvo un papel determinante en la conducta investigada, ni que fuera diferente al que desarrollaron los otros directivos de las empresas investigadas. Él no tuvo un

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

papel de líder o de instigador de la conducta, pues el origen de la coordinación en cada uno de los diversos procesos de compra investigados provenía de la **ALFM**.

- Finalmente, existen antecedentes en cuanto a decisiones de la Superintendencia de Industria y Comercio en las que se encontró que los investigados incurrieron en conductas contrarias al correcto desarrollo de la investigación, las cuales no pueden predicarse de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, y no llegaron a imponerse las máximas multas previstas en la Ley.

Sobre la responsabilidad y la multa a HERNANDO PRIETO MOLINA

- En la presente actuación administrativa no existen pruebas que permitan considerar que **HERNANDO PRIETO MOLINA** incurrió en la ejecución de los acuerdos anticompetitivos atribuidos a **IBEASER**, por lo que la multa que le fue impuesta debe revocarse en su totalidad.
- Al estudiar las declaraciones de **HERNANDO PRIETO MOLINA**, estas llevan a concluir que las mismas sirven de prueba de la ocurrencia de la coordinación, pero no conllevan directamente a la prueba de que de forma personal el investigado hubiese ejecutado las conductas descritas para el logro de la coordinación.
- Las declaraciones de **HERNANDO PRIETO MOLINA** no pueden ser entendidas con un significado adicional al que tuvieron, esto es, mostrar su conocimiento de que entre las empresas ocurrió la coordinación, sin que además exista la aceptación por la ejecución directa de esas conductas.
- En caso que el Despacho decida no acoger la solicitud de revocatoria de la multa impuesta a **HERNANDO PRIETO MOLINA**, se solicita su reducción teniendo en cuenta que el investigado no tuvo un rol protagónico en el acuerdo reprochado y que prestó una colaboración efectiva dentro de la investigación. Sobre este punto, se señala que la multa impuesta a **HERNANDO PRIETO MOLINA** es la segunda más alta y supera en varios millones de pesos las multas impuestas a las otras personas naturales investigadas, las cuales en su mayoría no obtuvieron multas que superen los ocho millones de pesos, por lo cual fue tratado con mayor severidad y sin que existiera un solo factor que agravara la sanción.

2.2.4. PROLAC y ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO

Ausencia de responsabilidad de PROLAC y ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO

- Ni **PROLAC** ni sus accionistas hacen parte de algún grupo familiar que tuviera vínculos con otros actores del mercado supuestamente afectado; tampoco hay ninguna relación de control entre **PROLAC** y los grupos familiares Villalobos o Almansa, mencionados en la Resolución Sancionatoria.
- No puede haber sanción contra **PROLAC** y **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** por cuanto está demostrado que el comportamiento de la **ALFM** fue el que propició la realización y ejecución de la conducta anticompetitiva, lo cual obedeció al tipo de mercado de tan particulares características: un solo consumidor y limitados oferentes.
- En la investigación fue definido como aspecto determinante para proferir una sanción el hecho de que varias empresas investigadas otorgaron mandato a un operador común para que actuará en la **BMC**, cuando se probó que el corredor **PROLAC** sólo actuaba en su representación y no de otros competidores. En consecuencia, no hubo una concertación por parte de **PROLAC** o de **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** para coludirse.
- Otro aspecto fundamental para la investigación es que en las ruedas de negociación en el periodo objeto de investigación, no se presentaron pujas a la baja, es decir, que no se ofertaba un menor valor al indicado, luego de que alguna de las empresas investigadas manifestara el

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

"conforme" a través de la sociedad comisionista que la representaba. Debe tenerse en cuenta que, desde la situación particular del **PROLAC** y de acuerdo con las pruebas obrantes en el Expediente, ello obedecía a las siguientes circunstancias:

- (i) La actividad económica de **PROLAC** reflejaba su capacidad instalada y sus ofertas en las ruedas de negociación por cuanto: a) el mercado de comidas listas y panadería larga vida cuenta con características especiales, procedimientos largos y dispendiosos que deben realizarse para efectos de garantizar que puedan ser consumidas por las Fuerzas Militares; b) **PROLAC** cuenta con un sistema de producción semiautomático, lo cual hace que los tiempos de producción sean superiores a otros actores en el mercado; c) para **PROLAC** era imposible incrementar su capacidad de producción; d) los requerimientos de la **ALFM** implicaban demandas muy altas de productos en periodos de tiempo muy cortos; y e) el proceso de elaboración de los productos implicaba la importación de empaques especiales cuya producción no existe en Colombia.
 - (ii) El rol que desempeña **PROLAC** dentro del mercado objeto de la presente investigación: a) se trata de una compañía con patrimonio muy pequeño, que difiere sustancialmente de sus otros competidores en el mercado; b) es la empresa que cuenta con un sistema menos avanzado de producción y de gestión empresarial; y c) se trata de una de las empresas que nunca hizo parte de la Asociación Colombiana Proveedora de Alimentos (**ASOPROVAL**) ni de algún otro gremio que reuniera a los productores de este tipo de bienes.
 - (iii) Los precios a los que ofertó **PROLAC** estaban determinados de manera autónoma, con base en las condiciones de mercado y atendiendo a los costos de producción.
 - (iv) **PROLAC** participó del mercado intermediado de la **BMC** con plena sujeción a las normas que le resultan aplicables, al reglamento de la **BMC** y a los principios que guían la contratación pública.
- Por las anteriores razones, no resulta procedente una sanción en contra de **PROLAC** y de **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**, por lo que se solicita que esta sea revocada.

El Despacho en la Resolución Sancionatoria no tuvo en cuenta los criterios de graduación al imponer la multa a PROLAC

- En la Resolución Sancionatoria no se tuvo en cuenta el impacto de la conducta sobre el mercado, por cuanto este no resultó afectado puesto que en los eventos en los cuales los agentes distintos a los investigados cumplieron los requisitos habilitantes y presentaron un mejor precio al ofertado, pudieron cerrar las operaciones.
- La conducta de **PROLAC** fue pro-competitiva, en el sentido que le permitió a la **ALFM** obtener la totalidad de los productos que requería en los cortos tiempos establecidos.
- Tampoco se tuvo en cuenta el "beneficio" obtenido por las conductas investigadas al momento de sancionar a **PROLAC**. Esto debido a que la **ALFM** era quien determinaba los precios de compra de los productos, el análisis de los márgenes brutos de **PROLAC** en el periodo 2008-2017 demuestra que se mantuvieron en niveles normales, sin que existiera una variación fundamental a partir de la fecha del supuesto acuerdo.
- Lo anterior pone de presente que el comportamiento de **PROLAC** no se ajusta a las características propias de un actor que se encuentra en condiciones colusorias, pero en todo caso se prueba que ni **PROLAC** ni **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** obtuvieron algún tipo de beneficio anticompetitivo.
- El grado de participación de **PROLAC** y **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** tampoco fue tenido en cuenta al momento de calcular el monto de la sanción:

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

- (i) De las pruebas obrantes en el Expediente, **PROLAC** únicamente es mencionada directamente en un correo del 4 de febrero de 2014 enviado por **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** y en un correo del día siguiente que le envía **HERNANDO PRIETO MOLINA**.
 - (ii) **PROLAC** únicamente participó en tres reuniones con los proveedores de alimentos de comidas listas con el objeto compartir información sobre su capacidad de producción y establecer la forma en la que podían cumplir las exigentes demandas de la **ALFM**. Estas reuniones no tuvieron la virtualidad de cambiar las condiciones del mercado.
 - (iii) La participación de **PROLAC** en el intercambio de información fue mínima y jamás relacionada con un supuesto acuerdo colusorio o restrictivo de la competencia.
 - (iv) **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** tampoco tuvo una participación determinante, comoquiera que no tenía poder de decisión al interior de la empresa, y siempre actuó bajo los lineamientos de **MARY VALENCIA ROJAS**, Representante Legal de **PROLAC** y quien durante el periodo investigado era la encargada de cada una de las decisiones al interior de la sociedad, en su condición de Gerente de la sociedad.
- En cuanto a la conducta procesal de **PROLAC** y **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**, estos han presentado una conducta positiva por cuanto han colaborado con el esclarecimiento de los hechos objeto de investigación. Para esos efectos, **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** asistió por sus propios medios a declarar ante el Despacho y brindó toda la información que conocía respecto del mercado, el comportamiento de **PROLAC** en las ruedas de negociación, la relación de **PROLAC** con su comisionista de bolsa y su operador bursátil, la existencia de reuniones entre la **ALFM** y los proveedores de comidas listas, así como de las comunicaciones entre las empresas investigadas. Esta colaboración debe ser tenida en cuenta para efectos de graduar la sanción.

La situación contable y financiera de **PROLAC** en la actualidad

- El Despacho en la Resolución Sancionatoria únicamente tuvo en cuenta para tasar la multa impuesta a **PROLAC** su situación financiera y contable con corte a 2019. Siendo que la sanción fue proferida el 29 de julio de 2020, la misma debió haber incluido en su análisis la situación financiera actualizada al año 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.
- Según lo ha certificado el revisor fiscal de **PROLAC**, de la información registrada en sus libros de contabilidad para el primer semestre del año gravable en curso (2020), y reflejado en los estados financieros emitidos a 30 de junio del presente año, **PROLAC** presentó una pérdida de \$304.404.403.
- Lo anterior se debe a que la compañía se ha visto fuertemente afectada por la emergencia sanitaria que suscitó la propagación del Covid-19 a nivel mundial, situación que no puede ser dejada de analizar por el Despacho.
- De acuerdo con su realidad financiera, **PROLAC** se encontraría en imposibilidad material de pagar la sanción impuesta, esta supera su capacidad de pago y sus proyecciones en los próximos meses.
- De mantenerse la sanción actual en contra de **PROLAC** se estaría constituyendo una situación expropiatoria en su contra, pues la situación financiera de la compañía la llevaría a una inminente quiebra.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

2.2.5. JAVIER CAPARROSO HOYOS

Ilegalidad de las pruebas obtenidas en la investigación para imputar y sancionar a JAVIER CAPARROSO HOYOS

- Los cuadros y demás información sustraída del computador de **JAVIER CAPARROSO HOYOS** son pruebas obtenidas ilegalmente y en violación a sus derechos fundamentales, ya que se trataba de su computador personal y no medió orden judicial para tal efecto.
- La Corte Constitucional en Sentencia C-165 de 2019 estableció que los documentos y dispositivos sobre los cuales no se requiere orden judicial previa son los que están relacionados con las actividades comerciales, sin embargo no hizo extensiva a esa interpretación frente a los documentos de orden personal, aspecto que desconoció la Superintendencia en la Resolución Sancionatoria.

Incongruencia en la responsabilidad de JAVIER CAPARROSO HOYOS como persona natural, habiéndose exonerado a COMFINAGRO

- La Resolución Sancionatoria incurre en una contradicción, pues no obstante concluyó la ausencia de responsabilidad de la comisionista de bolsa **COMFINAGRO**, se estableció una supuesta responsabilidad en cabeza de **JAVIER CAPARROSO HOYOS**, operador vinculado a la mencionada sociedad comisionista.
- No puede perderse de vista que el cargo formulado está indisolublemente ligado a la sociedad para la cual desarrollaba su actividad y que se beneficiaba económicamente de su gestión profesional. En ese sentido, bajo el precepto que lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal, al haberse exonerado de responsabilidad a **COMFINAGRO**, el Despacho debió haber llegado a la misma conclusión frente a **JAVIER CAPARROSO HOYOS**.

La competencia en el mercado fue afectada en un estadio anterior a la intervención de JAVIER CAPARROSO HOYOS

- Si, como en efecto lo ha inferido el Despacho en la Resolución Sancionatoria, existió un acuerdo entre los investigados, el mismo se ejecutó sin la participación de **JAVIER CAPARROSO HOYOS** y por lo tanto cualquier daño o afectación a la libre competencia se generó en forma previa a su gestión dentro de cada rueda correspondiente.
- De ninguna manera puede construirse la responsabilidad de **JAVIER CAPARROSO HOYOS** bajo la conclusión de que actuó a ciencia y consciencia de estar facilitando o ejecutando una práctica anticompetitiva, pues esa prueba no existe en el Expediente. Además, si los propios investigados no advirtieron que su conducta fuera o tuviera la capacidad de ser anticompetitiva, mucho menos lo hubiese advertido **JAVIER CAPARROSO HOYOS**.

La actuación de JAVIER CAPARROSO HOYOS se limitó a las gestiones propias de su cargo como mandatario de las empresas participantes de ruedas ante la BMC

- Si bien el investigado recibió mandatos de empresas competidoras, nunca los ejerció en forma simultánea para el mismo producto pues, contrario a lo que se ha manifestado en la investigación, no actuó en representación de competidores para un mismo producto en una misma rueda.
- Además, pasa por alto la Resolución sancionatoria que **JAVIER CAPARROSO HOYOS** no actuó como único comisionista por parte de todas las sociedades investigadas, lo que ratifica entonces que su participación en la conducta no era definitiva, en tanto la práctica anticompetitiva no dependía del comisionista sino del comitente vendedor.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

- En efecto, si se revisan las distintas ruedas que son objeto de cuestionamiento en la presente investigación, se constata que en varios de los casos las empresas investigadas presentaron sus ofertas a través de otras sociedades comisionistas de bolsa diferentes a **COMFINAGRO**.

Inexistencia de un conflicto de interés en cabeza de JAVIER CAPARROSO HOYOS

- Por cuanto la existencia de un conflicto de interés fue el presupuesto básico para la apertura de la investigación y la formulación de cargos contra **JAVIER CAPARROSO HOYOS** y al descartarse tal hipótesis por parte del Despacho en la Resolución Sancionatoria, la consecuencia es que se absuelva de toda responsabilidad derivada de ese supuesto conflicto al investigado.

Violación al derecho a la igualdad en el caso de JAVIER CAPARROSO HOYOS

- En la Resolución Sancionatoria fue archivada la investigación en favor de **RONALD HISNARDO VALBUENA BELTRÁN** (Director Financiero de **LHO**), por cuanto **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** en su declaración indicó que él no tenía conocimiento de la coordinación existente entre los investigados. Este mismo rasero debió haberse aplicado a **JAVIER CAPARROSO HOYOS**, toda vez que varios de los investigados señalaron en sus declaraciones que este operador no tenía conocimiento de los acuerdos previos a las ruedas de negociación en la **BMC**.
- A lo largo de la Resolución Sancionatoria se repite, incluso en algunos casos equivocadamente, que **JAVIER CAPARROSO HOYOS** había representado conjuntamente o era el corredor común de las empresas, presentándolo como si fuera el "corredor oficial" de la conducta, desconociendo con ello la participación de los otros ocho (8) operadores que participaron en las ruedas de negociación cuestionadas, lo cual viola principios fundamentales de la administración y garantías de rango constitucional como el debido proceso, el derecho a la igualdad y la presunción de inocencia.

Indebida motivación en la graduación de la multa a JAVIER CAPARROSO HOYOS

- Tal y como ha sido puesto de presente en las distintas etapas de la presente investigación, la participación de **JAVIER CAPARROSO HOYOS** dentro del supuesto acuerdo anticompetitivo no tuvo relevancia y estuvo limitada a dar cumplimiento con el encargo establecido en los contratos de comisión.
- Las actuaciones de **JAVIER CAPARROSO HOYOS** fueron llevadas a cabo de manera posterior a que las empresas intervinientes en la negociación de la **BMC** hubiesen hecho la distribución de productos a ofrecer, con lo cual cualquier actuación que él llevara a cabo no variaría el resultado de la rueda de negociación. Lo anterior conlleva invariablemente a que su supuesta falla, la cual es inexistente, no generó efectos en el mercado.
- No tiene ningún sentido que **JAVIER CAPARROSO HOYOS** sea sancionado con una cifra mayor a la de los representantes de las empresas que participaron del supuesto acuerdo anticompetitivo, y mucho menos cuando algunos fueron exonerados de responsabilidad.
- Finalmente, es necesario recalcar que dentro de la Resolución Sancionatoria no hay mención alguna a la capacidad económica del investigado en cuanto a su patrimonio e ingresos. Debido a esa falta de motivación es que la sanción impuesta resulta una de las sanciones más altas en el presente caso.

TERCERO: Que de conformidad con el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), este Despacho procede a resolver los recursos de reposición interpuestos por los investigados, dando respuesta a los argumentos presentados por los impugnantes.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

3.1. Consideraciones preliminares

Antes de entrar a analizar los argumentos específicos que se presentaron en los recursos de reposición contra la Resolución Sancionatoria, es importante llamar la atención respecto del hecho de que las actuaciones adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio están encaminadas en velar por la protección del derecho constitucional colectivo a la libre competencia económica en los mercados nacionales prevista en el artículo 333 de la Constitución Política. Este precepto constitucional establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, evitando que la misma se obstruya o se restrinja por parte de los agentes que participan en los mismos, en detrimento del mercado y los consumidores.

En esa medida, el artículo 333 de la Constitución Política, además de establecer el derecho colectivo a la libre competencia económica, impone a los agentes del mercado una serie de obligaciones y deberes, entre los que se destacan, para efectos del presente trámite administrativo, aquellos relacionados con la imposibilidad de incurrir en prácticas restrictivas de la libre competencia económica, tales como acuerdos anticompetitivos como los carteles empresariales, o incluso, actos de naturaleza unilateral como los actos de abuso de posición dominante en el mercado u otras conductas.

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse en varias ocasiones al régimen general de la libre competencia económica el cual encuentra sus bases en el referido artículo 333 Superior. Como primera medida ha dicho que la Constitución Política:

"adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general"³. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

De acuerdo con esto,

"Un asunto central es el de los límites de actuación que tienen los actores del mercado, y más precisamente, los límites que deben ser impuestos a la libertad económica, que se materializan en el régimen de protección de la competencia. Al respecto pueden ser identificados dos clases de límites: los que se imponen libremente los propios actores, dispuestos entre otros instrumentos, en los "manuales de buenas prácticas", y los que les son impuestos por medio de la regulación, de la ley, entre los que se encuentran el conjunto de reglas que protegen el derecho a la libre competencia"⁴. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

En este entendido, la función sancionatoria adelantada por la Superintendencia:

"(...) presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no sólo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada.

Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y

³ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017. M.P: Alberto Rojas Ríos.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017. M.P: Alberto Rojas Ríos.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

*proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta*⁵. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

En consecuencia, y conforme lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, la Superintendencia de Industria y Comercio es la Entidad pública encargada de intervenir en el desarrollo de las actividades propias de la libertad económica cuando evidencie que podría existir una afectación al derecho constitucional a la libre competencia económica. Intervención que se realiza con la finalidad de controlar a las empresas y proteger a los consumidores, en cuanto a que:

*"(...) la libre competencia se proyecta en dos dimensiones: "de un lado, desde la perspectiva del derecho que tienen las empresas como tales; y, de otro, desde el punto de vista de los consumidores, usuarios y de la comunidad en general que son quienes en últimas se benefician de un régimen competitivo y eficiente pues de tal forma se garantiza la posibilidad de elegir libremente entre varios competidores lo que redundará en una mayor calidad y mejores tarifas por los servicios recibidos"*⁶.

Por consiguiente, para el correcto ejercicio de sus competencias y funciones aplica el régimen general de la libre competencia, el cual, como lo ha aseverado la Corte se encuentra integrado por la Ley 155 de 1959, Decreto Ley 2153 de 1992, Ley 1340 de 2009 y Decreto 4886 de 2011. Adicionalmente, resulta relevante indicar que, en materia procesal, en los aspectos no regulados en las normas especiales se debe aplicar la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- y en lo no regulado por éste último por lo establecido en la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso. En palabras de la Corte,

*"En el plano normativo dicho régimen está conformado básicamente por la **Ley 155 de 1959** sobre prácticas comerciales restrictivas, cuya vigencia ha sido reiterada por normas posteriores, especialmente por la **Ley 1340 de 2009**; por el **Decreto 2153 de 1992**, que es un decreto con fuerza de ley, que fue dictado con base en las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 20 Transitorio de la Constitución, que reestructuró en su momento la Superintendencia de Industria y Comercio, especialmente lo allí dispuesto por los artículos 44 a 54, aún vigentes, (...) por la Ley 1340 de 2009, sobre protección de la libre competencia, especialmente el artículo 1 que determina su objeto, el artículo 4, que instala el régimen general de protección de la competencia y el artículo 6, que establece que la SIC "conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia"; y por los decretos que sucesivamente modifican la estructura de la entidad, los que en general introducen nuevas funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio, al Superintendente y a la Superintendencia Delegada para la Protección de la Competencia, precisando algunos aspectos sustantivos y de procedimiento, (en) el **Decreto 4886 de 2011**"⁷. (Subrayado y negrillas fuera de texto).*

(...)

*"Las reglas de procedimiento para las investigaciones adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, bajo el régimen de protección de la competencia, se encuentra reglado en el **Decreto 2153 de 1992, la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 019 de 2012, contando con las cláusulas de integración de la Ley 1437 de 2011** que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*⁸.

Teniendo en cuenta lo establecido en cada una de las normas señaladas, la Superintendencia tiene la responsabilidad de reprimir y liberar al mercado de las conductas que puedan obstruir, restringir, limitar o falsear la libre competencia económica. Así, se busca reprimir, sancionar y prevenir la

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017. M.P: Alberto Rojas Ríos.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017. M.P: Alberto Rojas Ríos.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017. M.P: Alberto Rojas Ríos.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017. M.P: Alberto Rojas Ríos.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

infracción de las normas que protegen el régimen de la competencia y que tienen como bien jurídico protegido el derecho de todos los colombianos a la libre competencia económica. Luego entonces, y conforme lo establece el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, a través de las actuaciones administrativas de esta Entidad se busca velar, garantizar y cumplir con tres propósitos: "(...) *la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica*"⁹. En efecto, como lo ha reiterado la Superintendencia en repetidas ocasiones

"El objeto del régimen de protección de la competencia es la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores, y la eficiencia económica, bajo el precepto de que el libre juego de la oferta y la demanda y el no falseamiento de los instrumentos que el mercado mismo provee derivarán en que los consumidores reciban mejores precios y mayor calidad. De esta forma, la aplicación del régimen en ningún momento se supedita a que el directamente afectado sea un consumidor final, ya que la aplicación del régimen no está cimentada sobre la inferioridad del consumidor o la asimetría de información que este pueda tener"¹⁰.

En este contexto, la Superintendencia de Industria y Comercio actúa como policía administrativa en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control respecto de la actividad económica en los diferentes mercados nacionales; función que se enmarca dentro del ámbito del derecho administrativo sancionatorio, en el cual los principios de legalidad y tipicidad tienen distinta entidad y rigor que en el derecho penal. Por ello la Corte ha indicado que:

"En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas.

(...)

*el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, **se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) "los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada"; (ii) "las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta"; (iii) "la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.***

Y respecto del carácter flexible del principio de tipicidad como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio, agregó:

*"En la misma dirección, ha reiterado la Corte Constitucional que se realiza el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren tres elementos: (i) "Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) "Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley"; (iii) "Que exista correlación entre la conducta y la sanción". De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que **"las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica"**"¹¹. (Subrayado y negrillas fuera de texto).*

⁹ Artículo 3 Ley 1340 de 2009 "Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia", Diario Oficial 47.420 de 24 de julio de 2009.

¹⁰ Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución No. 76724 de 2014.

¹¹ Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución No. 76724 de 2014.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Bajo este entendido, la exigencia frente a las particularidades propias de cada norma administrativa sancionatoria y el análisis que debe hacer la autoridad administrativa son menos rigurosos que en materia penal, por cuanto su fundamento y finalidad son completamente diferentes. También, basta con que (i) los elementos básicos de la conducta típica a sancionar se encuentren en la norma, (ii) haya remisiones normativas precisas en caso de que la norma a aplicar sea un tipo en blanco o al menos contenga los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la conducta y (iii) que la sanción o criterios para determinarla sean claros. Así pues, se debe hacer especial énfasis en que existe una mayor flexibilidad en la adecuación típica en ejercicio del derecho administrativo sancionatorio.

En suma,

- (i) El régimen de la libre competencia económica encuentra su fundamento en el artículo 333 de la Constitución Política.
- (ii) Las normas que conforman el régimen de la libre competencia en Colombia son la Ley 155 de 1959, Decreto Ley 2153 de 1992, Ley 1340 de 2009, Decreto 4886 de 2009 y Decreto 019 de 2012.
- (iii) En materia procesal, las actuaciones administrativas, adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, se rigen por lo dispuesto en las referidas normas y en lo no regulado por ellas por lo establecido en la Ley 1437 de 2011 y subsidiariamente por lo establecido en la Ley 1564 de 2012.
- (iv) La Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad nacional de competencia.
- (v) Los propósitos de las actuaciones administrativas en protección del régimen de la competencia son tres: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.
- (vi) El análisis de adecuación de las conductas a las normas, que en materia administrativa sancionatoria realiza el juzgador, es mucho más flexible que el exigido en materia penal.

Previo al análisis de los diferentes argumentos que soportan los motivos de inconformidad de los recurrentes, este Despacho procede a precisar los hechos que suscitaron la presente investigación y consecuente sanción, con el fin de facilitar el entendimiento del análisis que se abordará a continuación. Recuérdese que las sanciones impuestas se derivaron de la contravención del numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 por parte de los investigados, por cuanto se acreditó en la presente actuación la existencia de un acuerdo entre ellos a través del cual se distribuyeron las adjudicaciones de las ventas de los productos de comidas listas y panadería larga vida necesarios para la conformación de las raciones militares, en el marco de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**, entre enero de 2011 y marzo de 2018, siguiendo la dinámica que se resume a continuación:

- Posterior a la publicación por parte de la **BMC** de los boletines informativos definitivos correspondientes a las ruedas de negociación de estos procesos de adquisición, y con anterioridad a realización de las ruedas, los agentes de mercado sancionados compartían información de cómo se distribuirían las adjudicaciones de las ventas de los productos, información que normalmente se encontraba contenida en unos cuadros de Excel de "distribución".
- En varias ocasiones, estos cuadros eran compartidos a través de correos electrónicos enviados entre los agentes de mercado o por parte de un corredor ante la **BMC** que le era común a ellas.
- Uno de los aspectos principales de la ejecución en la dinámica del acuerdo anticompetitivo fue que un mismo corredor ante la **BMC** actuaba por cuenta y representación de más de una de las empresas investigadas.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

- En el desarrollo de cada rueda de negociación, la **ALFM** llegaba en cada operación a un precio tope por producto y cantidad requeridos, a lo que el corredor expresaba el "conforme" en nombre de una de las empresas participantes.
- Luego de esto, ningún otro agente habilitado para la operación del producto correspondiente realizaba lances de precios a la baja. Esto en razón a que el operador común solo había actuado en representación de una de ellas, o bien porque no había un mandato por los demás participantes para realizar esos lances.
- En consecuencia, la venta del producto en la operación terminaba siendo adjudicada a la empresa que había manifestado inicialmente su "conforme" y al precio tope indicado por el operador de la **ALFM**, sin que se diera la oportunidad de que ese precio fuera modificado a la baja por cuanto no se presentaban lances en tal sentido.
- En aquellas operaciones en las que se encontraban habilitados competidores que no hacían parte del acuerdo colusorio, estos sí realizaban lances de ofertas a la baja, por lo que empezaban las pujas entre los participantes, lo que llevaba a que la venta de los productos fuera adjudicada por precios considerablemente inferiores.
- Los resultados finales de adjudicación de las ventas por producto coincidían con las distribuciones compartidas entre los participantes de manera previa a las ruedas de negociación, materializándose así el acuerdo.

Habiendo descrito los hechos que generaron la presente investigación y su correspondiente sanción, prosigue el Despacho con el análisis de los diferentes argumentos que soportan los motivos de inconformidad de los recurrentes.

3.2. Análisis de los diferentes argumentos que soportan los motivos de inconformidad de los recurrentes

Considerando que existen algunos argumentos que han sido formulados de manera común entre los investigados, este Despacho a continuación procederá a resolver los mismos. Luego, se ocupará de atender los que resultan ser específicos de cada sancionado y finalmente dedicará un acápite para dar respuesta a aquellos argumentos relacionados con la dosificación de las multas impuestas en la Resolución Sancionatoria.

3.2.1. Consideraciones frente a los argumentos relacionados con la alegada caducidad de la facultad sancionatoria

Consideraron los recurrentes en sus escritos de reposición que en el presente caso, el término de caducidad de la facultad sancionatoria debió contarse respecto de cada proceso de selección contractual objeto de investigación y desde el momento en que cada contrato adjudicado fue efectivamente liquidado, por lo que los diez (10) procesos adelantados entre 2011 y 2014 serían objeto de caducidad teniendo en cuenta que los contratos correspondientes fueron liquidados hace más de cinco (5) años.

Lo anterior, según afirman los recurrentes, por cuanto en la Resolución Sancionatoria se le dio un alcance que no tiene a la conducta de los agentes de mercado sancionados teniendo en cuenta que cada proceso de selección contractual identificado fue independiente y diferente en atención a su temporalidad y circunstancias particulares, por lo que no puede hablarse de una conducta de carácter continuado o de ejecución sucesiva cuando en las conductas definidas en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, el mercado afectado está dado por cada proceso de contratación pública en el que se desarrollan.

Observa el Despacho que la anterior línea argumentativa ya había sido expuesta por los sancionados en sus escritos de observaciones al Informe Motivado, en especial por parte de **LHO** e **IBEASER**, por lo que se reitera que en el presente caso se encuentra demostrado que la conducta

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

anticompetitiva ejecutada por los investigados fue de carácter continuado, en razón de que no fue consumada en un único momento sino que fue desarrollada a través de varios actos sucesivos en el tiempo que respondieron a una dinámica claramente establecida.

En efecto, en la presente actuación fue acreditado que los investigados celebraron y ejecutaron **de manera continuada** un acuerdo colusorio en violación de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, que afectó de manera sucesiva los procesos de adquisición (18 en total) adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC** desde enero de 2011 hasta al menos marzo de 2018, periodo que quedó claramente definido en la Resolución de Apertura que dio inicio a la presente actuación.

En este mismo sentido, tampoco resulta de aceptación la argumentación que equivocada y convenientemente han pretendido hacer valer de manera reiterada algunos de los sancionados, según la cual el mercado afectado por su conducta se encuentra determinado por cada proceso de adquisición visto de forma separada e independiente, de manera tal que el término de caducidad establecido en el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009 se contabilice de igual forma.

Claramente, tal y como fue señalado tanto en la Resolución No. 34188 del 21 de mayo de 2018 (en adelante "Resolución de Apertura" o "Pliego de Cargos") que dio inicio a la presente investigación, como en la Resolución Sancionatoria, el mercado afectado en el presente caso se encuentra determinado precisamente por el acuerdo anticompetitivo celebrado y ejecutado por parte de los sancionados, es decir que corresponde a la totalidad de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en la **BMC** para la adquisición de los productos que conforman las raciones militares, durante el periodo de tiempo en el que el mencionado acuerdo tuvo su duración, esto es desde enero de 2011 hasta al menos marzo de 2018. De esta manera el Despacho recuerda a los recurrentes que tratándose de conductas de carácter continuado o de ejecución sucesiva, estas no pueden fraccionarse en hechos aislados y que por ministerio de la ley el término de caducidad cuenta a partir del último acto.

Sobre este punto, la Superintendencia de Industria y Comercio reitera su posición en el sentido que la conducta anticompetitiva establecida en el numeral 9 del artículo 47 de la Ley 1340 de 2009 (colusión en procesos de contratación del Estado), es una conducta continuada que se perpetua en el tiempo mientras quienes participan en ella actúan de manera confabulada o mancomunada dentro del respectivo proceso de contratación pública, con la particularidad que en el presente caso el acuerdo colusorio fue ejecutado por los sancionados durante alrededor de 8 años (2011-2018) y a lo largo de 18 procesos de adquisición llevados a cabo durante este periodo, por lo que el término de caducidad cuenta a partir del último acto, el cual data como mínimo de marzo de 2018 por lo demostrado en la presente investigación.

Esta posición encuentra soporte en la interpretación de la misma norma citada y apoyada en la jurisprudencia tanto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como del Consejo de Estado. En efecto, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 3 de febrero de 2017, en un caso de colusión en procesos de contratación pública, señaló que:

"la conducta fue permanente y continuada, debiendo contabilizarse el término de caducidad de la facultad sancionatoria a partir de la realización del último acto de ejecución de la falta."¹² (Subrayas fuera de texto)

Más aún, la jurisprudencia del máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha decantado su posición en relación con el momento en que inicia el cómputo de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, cuando se está frente a comportamientos o hechos sancionables ejecutados de manera continuada o permanente como el del presente caso, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca arriba citada.

¹² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera. Sentencia del 3 de febrero de 2017. Rad. No. 25000234100 2015 002144 00.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en constante y uniforme jurisprudencia, ha sostenido lo siguiente:

"El aspecto a dilucidar en esta instancia es el de la pretendida caducidad de la facultad sancionatoria (...) sobre lo cual la Sala observa que en el presente caso no tuvo ocurrencia, pues se trata de una conducta continuada, de donde se debe tener en cuenta la fecha en que cesa la conducta y no la de su iniciación."¹³ (Subrayas y negrilla fuera de texto).

Así, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en las conductas continuadas la caducidad se computa desde "la fecha en que cesa la conducta". De allí que en las colusiones en procesos de contratación del Estado el término que establece el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009 se cuenta desde el momento en que cese o desaparezca el comportamiento o hecho contrario al ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso los elementos probatorios obrantes en el Expediente permitieron al Despacho confirmar que los agentes de mercado sancionados celebraron y ejecutaron de manera continuada un acuerdo anticompetitivo cuyo objeto consistió en la distribución de las adjudicaciones de venta de los productos de comidas listas y panadería larga vida destinados al ensamble de raciones de campaña, con una dinámica desarrollada de manera sucesiva y reiterada en el marco de los procesos de adquisición adelantados por la ALFM en el MCP de la BMC entre enero de 2011 y marzo de 2018.

Así las cosas, y en razón de lo expuesto, el argumento de caducidad de la facultad sancionatoria no está llamado a prosperar, por lo que será rechazado por el Despacho.

3.2.2. Consideraciones frente a los argumentos relacionados con una alegada incongruencia entre la imputación y la decisión final

Algunos de los sancionados, en especial LHO e IBEASER, señalaron en sus escritos de reposición que en la presente actuación no hubo congruencia entre la imputación realizada en la Resolución de Apertura y la decisión contenida en la Resolución Sancionatoria.

Lo anterior, particularmente en lo relacionado con los procesos de adquisición correspondientes al periodo comprendido entre 2016 y 2018 respecto de los cuales la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante "la Delegatura") en la Resolución de Apertura se limitó a señalar, sin nivel de detalle, que era razonable concluir que el comportamiento anticompetitivo fue idéntico al periodo 2011-2015 y sin referirse directamente a un proceso en específico ni remitiéndose a las pruebas obrantes en el Expediente, mientras que en la Resolución Sancionatoria fue adicionada nueva información relacionada con boletines informativos y procesos de selección (ocho (8) en total) que no fueron considerados ni señalados en la apertura de investigación y respecto de los cuales no pudo ejercerse el derecho de contradicción.

Así, en la Resolución Sancionatoria fue incorporada una información con posterioridad a la Resolución de Apertura que vulneró el principio de congruencia y el derecho al debido proceso de los investigados, por lo que dicha información no podría ser tenida en cuenta para efectos de establecer un reproche por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para dar respuesta a lo anterior, el Despacho procederá a observar cuáles fueron los cargos imputados en la Resolución de Apertura de Investigación y los contrastará con los que fueron analizados en la Resolución Sancionatoria. Acto seguido, procederá a analizar con mayor profundidad la alegada incongruencia entre la imputación y la decisión final.

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 20 de marzo de 2003. Rad. 250002324000 2001 043 01.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Resolución de Apertura de Investigación vs Resolución Sancionatoria

Mediante la Resolución de Apertura de Investigación se imputaron los siguientes cargos a los agentes de mercado sancionados:

"DÉCIMO: En este aparte se presentará, con fundamento en todo lo expuesto en este acto, la imputación concreta contra cada una de las personas que tendrán la calidad de **INVESTIGADOS** en el marco de este proceso administrativo sancionatorio.

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

Así las cosas, es claro que la persona que viole las disposiciones sobre protección de la libre competencia económica, lo que en este caso se traduce en quien celebre y ejecute acuerdos restrictivos de la libre competencia económica en procesos de selección de carácter público podrá ser sancionado en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009. De otra parte, quien contribuya, con su acción u omisión, a la realización de la conducta restrictiva en cuestión podrá ser sancionado de conformidad con el artículo 26 de la misma Ley 1340 de 2009.

10.1. Imputación a CATALINSA, LHO, IBEASER, PROLAC y BAALBEK.

El numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 prevé que:

"Artículo 47. Acuerdos contrarios a la libre competencia. Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 44 del presente Decreto se consideran contrarios a la libre competencia, entre otros, los siguientes acuerdos:

(...)

9. Los que tengan por objeto la colusión en las licitaciones o concursos o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos de las propuestas."

Los elementos probatorios recaudados hasta este punto de la actuación administrativa indican que en el período comprendido entre los años 2011 y 2018 los agentes del mercado CATALINSA, LHO, IBEASER, PROLAC y BAALBEK habrían celebrado y ejecutado, de manera permanente e ininterrumpida, acuerdos restrictivos de la libre competencia económica en el marco de los procesos de selección que durante el período referido fueron adelantados en la BMC con el propósito de procurar la adquisición de alimentos como BCTU con destino a la ALFM.

En la medida en que el comportamiento continuado de los agentes del mercado aludidos fue idóneo para suprimir las presiones competitivas propias de los procesos de selección en los que tuvo lugar y, además, dado que se materializó efectivamente en el mercado, la imputación se formulará, tanto en la modalidad de objeto, como en la de efecto". (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Como puede observarse, es claro que mediante la Resolución de Apertura fue imputado a los agentes del mercado sancionados el cargo de la infracción prevista en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (colusión en procesos de contratación pública). Esta imputación tuvo

Por la cual se deciden unos recursos de reposición

como actuación previa la tramitación de averiguaciones preliminares¹⁴ en las que se recogieron y analizaron diversas pruebas, con el fin de verificar información y lograr determinar si existía mérito o no para abrir la investigación formal e imputar cargos. Respecto del periodo objeto de investigación, se evidencia que el mismo correspondería a 2011-2018.

Por su parte, la Resolución Sancionatoria se pronunció respecto de la responsabilidad de **CATALINSA, LHO, IBEASER y PROLAC** en los siguientes términos:

***9.1.1. Responsabilidad de CATALINSA, LHO, IBEASER y PROLAC**

Los elementos probatorios obrantes en el Expediente permitieron demostrar plenamente la celebración y ejecución de un acuerdo colusorio cuyo objeto consistió en la distribución de las adjudicaciones de venta de los productos de comidas listas y panadería larga vida destinados al ensamble de raciones de campaña, en el marco de los procesos de adquisición adelantados por la ALFM en el MCP de la BMC, configurándose así la conducta tipificada en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (colusión en procesos de contratación pública), la cual fue ejecutada de manera continuada entre enero de 2011 y marzo de 2018. De este acuerdo colusorio hicieron parte las empresas CATALINSA, LHO, IBEASER y PROLAC, y en su momento MAUROS FOOD y BAALBEK.

De la participación y ejecución del acuerdo colusorio por parte de **CATALINSA, LHO, IBEASER y PROLAC** se encuentran múltiples evidencias obrantes en el Expediente, tales como los cuadros de distribución de las adjudicaciones de venta de los productos objeto de las ruedas de negociación en la BMC que fueron compartidos entre los investigados, así como los correos electrónicos mediante los cuales dichos archivos fueron compartidos, de acuerdo con el análisis de la conducta expuesto en la presente Resolución. Igualmente, se encuentran las distintas declaraciones y testimonios tanto de los representantes legales como de los empleados de las empresas investigadas, que demuestran las relaciones de coordinación y acuerdos a los que llegaron con el objeto de distribuirse la adjudicación de los productos de manera previa a la realización de los procesos de adquisición adelantados por la ALFM en la BMC.

Igualmente, de conformidad con el análisis de la conducta expuesto en el presente acto administrativo, de la ejecución del acuerdo colusorio por parte de **CATALINSA, LHO, IBEASER y PROLAC** se encuentran como evidencia precisamente los resultados de las ruedas de negociación en llevadas a cabo en el periodo investigado, información que fue allegada por la BMC a la presente actuación y que da cuenta de que la distribución acordada de manera previa por estas empresas efectivamente fue materializada.

De esta manera, el Despacho encuentra demostrado que LHO, IBEASER, CATALINSA y PROLAC incurrieron en el acuerdo restrictivo de la competencia económica descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, entre enero de 2011 y marzo de 2018, afectando un total de dieciocho (18) procesos de adquisición de BCTU para la conformación de raciones militares adelantados por la ALFM en el MCP de la BMC durante este periodo.

De esta manera, y teniendo en cuenta la aclaración arriba expuesta, el Despacho encuentra mérito para declarar la responsabilidad de estos agentes del mercado 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." (Subrayas y negrilla fuera de texto)

De la anterior comparación, resulta evidente que el cargo imputado a los investigados en la presente actuación fue el de celebrar un acuerdo para coludirse en los respectivos procesos de selección, tanto por objeto como por efecto, y fue así como la Resolución Sancionatoria limitó su análisis a la imputación fáctica y jurídica enmarcada por la Resolución de Apertura de Investigación.

Ahora bien, en lo que se refiere a la imputación fáctica del cargo de acuerdos que tengan por objeto la colusión en procesos de contratación pública y por efecto la distribución de adjudicaciones de

¹⁴ Actuaciones administrativas adelantadas bajo los radicados No. 15-294203, 17-48794 y 18-075588

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

contratos, en vulneración del numeral 9 del artículo 47 del decreto 2153 de 1992, la Resolución de Apertura de Investigación realizó la imputación fáctica en los siguientes términos:

***NOVENO:** Una vez realizadas las consideraciones sobre cada uno de los INVESTIGADOS, pasa la Delegatura a exponer casos específicos en los que se habría concretado el acuerdo anticompetitivo entre ellos, consistente en coordinar su participación y distribuir los productos requeridos por la ALFM en el escenario de la BMC desde por lo menos el año 2011.

Los casos que se expondrán a continuación son ejemplos de la materialización del comportamiento continuado materia de estudio, consistente en la celebración y ejecución de acuerdos anticompetitivos en los procesos de selección para suministrar alimentos a la ALFM. Por lo tanto, la imputación que se formulará mediante el presente acto administrativo abarca todo el comportamiento anticompetitivo desplegado por los INVESTIGADOS que se hubiera materializado en diferentes operaciones contenidas en los Boletines Informativos de la BMC.

Esta circunstancia tiene, entre otras, dos consecuencias relevantes: la primera de ellas es que el comportamiento imputado tiene carácter continuado. La segunda, que si en desarrollo de la investigación se acredita la celebración y ejecución de acuerdos entre los INVESTIGADOS en Boletines Informativos adicionales de los referidos en este acto administrativo –y se llega a considerar que efectivamente el comportamiento de estas sociedades resultó restrictivo de la libre competencia económica, por supuesto–, en la decisión final de esta actuación el Superintendente de Industria y Comercio podrá tomar decisiones en relación con esos Boletines Informativos no mencionados en la apertura. Se trataría en ese caso sencillamente de una situación en la que durante la investigación se acreditarían circunstancias que corresponden con la imputación fáctica y jurídica establecida en la apertura de la investigación que, en la medida en que evidenciarían que los INVESTIGADOS siguieron ejecutando un comportamiento continuado, podrían ser consideradas en el marco de la decisión final." (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Nótese que desde el inicio de la presente actuación administrativa se indicó con claridad que, como resultado de la investigación, la Superintendencia de Industria y Comercio en la decisión final podía referirse a boletines informativos y procesos de selección contractual correspondientes al periodo investigado (2011-2018), no mencionados de manera expresa en la Resolución de Apertura, en la medida que se acreditaran las circunstancias correspondientes con la imputación fáctica y jurídica formulada, sin que ello implicara un desconocimiento al principio de congruencia.

En efecto, en la Resolución de Apertura se procedió con el análisis y estudio detallado de los boletines informativos y procesos de adquisición adelantados por la ALFM en el Mercado de Compras Públicas de la BMC (10 procesos en total) entre 2011 y 2015, indicando por cada proceso como fue ejecutada la dinámica del acuerdo anticompetitivo celebrado por los investigados, para finalmente indicar que esta dinámica anticompetitiva presuntamente continuó ejecutándose durante los procesos llevados a cabo entre los años 2016 y 2018, lo cual debía ser acreditado en el transcurso de la presente investigación. Señaló la Resolución de Apertura lo siguiente:

"En la información obtenida en la BMC se identifica que después del año 2015 se continuó con las negociaciones encaminadas a la adquisición de productos alimenticios por parte de la ALFM a través del MCP. De conformidad con el material probatorio recaudado, en ese periodo posterior al año 2015 los agentes del mercado investigados continuaron presentándose como proveedores para los mismos grupos de productos. Adicionalmente, el material en cuestión evidenciaría (i) que en el periodo que ahora se comenta JAVIER CAPARROSO HOYOS también actuó simultáneamente como corredor de varios de los proveedores referidos, (ii) que la adjudicación de alimentos requeridos por la ALFM continuó siendo asignada en un alto porcentaje a los proveedores investigados y (iii) que en la mayoría de las ruedas de negociación el precio de puja inicial de la punta compradora se mantuvo prácticamente inmutable respecto del precio final de la punta vendedora.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

*Por lo anterior, teniendo en cuenta el carácter reiterado e ininterrumpido del comportamiento anticompetitivo que habrían desarrollado los **INVESTIGADOS** en el período comprendido entre los años 2011 y 2015, es razonable concluir, sobre la base de las circunstancias expuestas en el párrafo anterior, que la conducta materia de investigación siguió desarrollándose en el período comprendido entre los años 2016 y 2018." (Subrayas fuera de texto).*

Frente a lo anterior debe tenerse en cuenta que, una vez culminada la etapa de instrucción en la presente actuación administrativa, la Delegatura en su Informe Motivado¹⁵ identificó los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**, con sus respectivos boletines informativos (8 en total), que resultaron afectados por el acuerdo colusorio ejecutado por los sancionados entre 2016 y 2018, como se observa a continuación:

*"Además, en el acto administrativo referido se destacó que durante este período se presentaban circunstancias similares a las ocurridas en el período comprendido entre los años 2011 y 2015, puesto que: (a) entre los años 2016 a 2018, **JAVIER CAPARROSO HOYOS** (operador de **COMFINAGRO** y **AR TRIPLEA**) también actuó simultáneamente como operador de varios de los proveedores referidos; (b) la negociación en relación con los alimentos requeridos por la **ALFM** continuó siendo adjudicada en un alto porcentaje a los proveedores investigados; y (c) en la mayoría de las ruedas de negociación el precio de puja inicial de la punta compradora, esto es, la **SCB** que representaba a la **ALFM**, se mantuvo prácticamente inmutable respecto del precio final de la punta vendedora, es decir, no hubo pujas a la baja. En consecuencia, se señaló en la apertura y se reitera después de concluida la etapa probatoria, que es razonable concluir que el comportamiento ininterrumpido continuó desarrollándose desde el año 2016 hasta marzo de 2018.*

*En la etapa probatoria de esta actuación administrativa se corroboraron las circunstancias recién referidas con fundamento en el informe presentado por la **BMC**, el cual demostró que entre 2016 y marzo de 2018 fueron publicados 8 boletines informativos con el propósito de adquirir en el **MCP** de la **BMC** comidas listas y panadería larga vida con destino al ensamble de raciones de campaña por parte de la **ALFM**. Los boletines fueron los siguientes: (i) boletines informativos Nos. 230 y 259, 297 y 328, 923 y 977 y 1072 y 1113 de 2016; (ii) boletines informativos Nos. 30 y 057, 594 y 601 y 635 y 658 de 2017; y (iii) boletines informativos Nos. 120 y 143 de 2018."*

La anterior información contenida en el Informe Motivado, y frente a la cual vale la pena resaltar los sancionados en su momento no presentaron el argumento de falta de congruencia que ahora pretenden hacer valer en sus recursos de reposición, sirvió de base al Despacho para efectuar en la Resolución Sancionatoria un análisis detallado, con fundamento en el material probatorio obrante en el Expediente, de cada uno de los 8 procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en la **BMC** entre 2016 y 2018; análisis que llevó a concluir que la dinámica anticompetitiva del acuerdo colusorio ejecutado por los investigados efectivamente afectó los mencionados procesos, tal y como fue indicado en el citado Acto Administrativo.

Ahora bien, es perfectamente posible, e incluso es lógico, que durante la investigación se encuentren nuevas pruebas que soporten nuevos hechos los cuales pueden dar cuenta del cargo imputado, sin que esto altere la congruencia de la investigación¹⁶. Así las cosas, para el Despacho el reproche alegado por los recurrentes en sus escritos de reposición sobre una supuesta falta de congruencia carece de sustento por las razones que a continuación se presentan.

Con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, esta Superintendencia ha sostenido que pueden incluirse hechos adicionales a los señalados en la Resolución de Apertura de Investigación, siempre y cuando guarden correspondencia con la imputación fáctica y jurídica, las

¹⁵ Informe Motivado. Págs. 114-115.

¹⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección A. 20 de junio de 2019. M.P. Felipe Alirio Solarte Maya. Expediente 25000-23-41-000-2016-01340-00.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

pruebas que los soporten se encuentren dentro del Expediente y hayan sido debidamente practicadas. Así, el Despacho ha concluido que añadir hechos que cumplan tales criterios no solo no afecta la congruencia de la decisión sino que es totalmente lógico que ello se presente. De no ser así, la etapa de investigación formal sencillamente no tendría razón de ser.

Sobre lo anterior, la Corte Constitucional, apoyándose en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ha establecido lo siguiente:

"De tiempo atrás, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ha entendido que la congruencia no puede entenderse como una exigencia de perfecta armonía e identidad entre la acusación y el fallo, sino como una garantía de que el proceso transita alrededor de un eje conceptual fáctico jurídico que le sirve como marco y límite del desenvolvimiento y no como una "atadura irreductible""¹⁷. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"Vale la pena precisar que si bien el Auto de formulación de cargos determina el marco dentro del cual se adelantará la actividad probatoria, la acusación y la defensa, no es inamovible, porque en él se establece una calificación provisional de la falta y del grado de culpabilidad, quedando supeditados a lo que resulte demostrado una vez que se agote el debate probatorio."¹⁸ (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Y en esa misma línea, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ha pronunciado en los siguientes términos:

"[E]s importante advertir que el hecho de que no se indicara en forma expresa, detallada y puntual cuáles eran las conductas discriminatorias, ello no implica que en el transcurso de la investigación y de las pruebas válidamente solicitadas, decretadas y practicadas surgieran hechos adicionales que también formaban parte de los planteados inicialmente (...) sin que ello implique vulneración alguna del derecho del debido proceso en la medida en que precisamente la investigación administrativa tenía como finalidad establecer si la parte actora había incurrido en conductas (...) que generaban prácticas comerciales restrictivas"¹⁹. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Con fundamento en los anteriores pronunciamientos, esta Superintendencia ha concluido en otros casos en los que se ha analizado el mismo argumento que:

"[L]a resolución que abre la respectiva investigación administrativa determina cuáles son las conductas objeto de investigación, lo cual conlleva a la lógica conclusión de que mal podría ser el momento en que la autoridad determina definitivamente todas y cada una, sin exclusión, de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que deban ser analizadas por la autoridad administrativa para establecer la existencia de una conducta anticompetitiva imputada, pues serán los elementos recaudados durante la indagación preliminar y la investigación, las que darán lugar al análisis final en la resolución que ponga fin a la actuación para determinar si efectivamente la conducta anticompetitiva se ha perpetrado o si por el contrario está descartada su ocurrencia"²⁰ (Subrayas y negrillas fuera de texto).

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C - 025 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 11 de julio de 2013. Radicación 11001-03-25-000-2011-00674-00 (2601-11).

¹⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección B. 22 de enero de 2015. M.P. Fredy Ibarra Martínez. Expediente No. 25000-23-41-000-2013-00414.

²⁰ Resolución No.103652 del 30 de diciembre de 2015.

Por la cual se deciden unos recursos de reposición

Por consiguiente, también esta Superintendencia ha afirmado lo siguiente, lo cual es completamente aplicable para la investigación administrativa objeto de la presente resolución:

"La Superintendencia de Industria y Comercio tiene la convicción de que **su obligación legal es valorar todas las pruebas que obren en el expediente y que hayan sido regular y oportunamente allegadas al mismo (artículo 174 del Código de Procedimiento Civil)**²¹, siempre y cuando estén vinculadas al debate que propone la imputación jurídica y fáctica. Hecho ese ejercicio por parte del juzgador, ninguna objeción por supuesta incongruencia está llamada a prosperar, por cuanto todas las pruebas analizadas en la Resolución Sancionatoria cumplen con los siguientes requisitos mínimos: (i) hacen parte de las pruebas del expediente; (ii) fueron regular y oportunamente allegadas e incorporadas a la investigación; y (iii) guardan relación con la imputación jurídica y fáctica a que se refiere Resolución de Apertura de Investigación con Pliego de Cargos" (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Así mismo, esta Superintendencia ha señalado lo siguiente:

"[E]l argumento carece de todo asidero jurídico en cuanto desconoce la esencia misma del periodo probatorio de la investigación, que es permitir a los investigados controvertir las pruebas que obran en el expediente, aportando o solicitando las que estimen convenientes para esclarecimiento de las conductas imputadas. **Sostener que las únicas pruebas que pueden mencionarse en el Informe Motivado o en la decisión final de la investigación son las mencionadas en la Resolución de Apertura o Pliego de Cargos, es creer, que los periodos probatorios de las actuaciones administrativas o judiciales son etapas decorativas, innecesarias e inútiles.** Al contrario, los esquemas procesales vigentes dan cuenta de que en el proceso o actuación administrativa es dable hacer uso de cualquier prueba aportada en forma legal a la actuación administrativa o judicial, por cualquiera de los sujetos procesales, en virtud, incluso, de los principios de legalidad y de comunidad de la prueba".

(...)

Aceptar la tesis de los investigados llevaría a la conclusión absurda de que se debería prescindir del periodo probatorio por cuanto las pruebas practicadas con posterioridad a la apertura de la investigación serían inexistentes para la Autoridad"²². (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Por lo tanto, para el Despacho, en línea con la doctrina de esta Superintendencia, la cual, a su vez, se soporta en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es claro que sí pueden incluirse nuevos hechos en la Resolución Sancionatoria, siempre y cuando guarden correspondencia con la imputación fáctica y jurídica, y las pruebas que los soporten se encuentren dentro del Expediente con la posibilidad de haber sido controvertidas, tal y como ha sucedido en la presente actuación administrativa.

En conclusión, las críticas formuladas por algunos de los recurrentes en sus escritos de reposición, en especial por parte de LHO e IBEASER, referidas a una presunta falta de congruencia no están llamadas a prosperar.

3.2.3. Consideraciones frente a los argumentos relacionados con la alegada inexistencia de un acuerdo anticompetitivo

Los recurrentes manifestaron en sus recursos de reposición que en el presente caso lo que existió fue un esquema de colaboración que produjo efectos competitivos en el mercado de productos de

²¹ "Artículo 174. Necesidad de la prueba. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso."

²² Resolución No.103652 del 30 de diciembre de 2015. La Resolución No.103652 del 30 de diciembre de 2015 decidió unos recursos de reposición a la Resolución No. 80847 del 7 de octubre de 2015.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

comidas listas y panadería larga vida requeridos por la **ALFM** para la conformación de las raciones militares.

En resumen, las razones que los recurrentes expusieron para negar la existencia de un acuerdo anticompetitivo fueron: (i) el rol determinante de la **ALFM** al promover el esquema colaborativo entre los investigados, por lo que se trató de un acuerdo vertical entre la agencia y los investigados; (ii) el objeto de este esquema era colaborar con la **ALFM** para que asegurara la obtención de la totalidad de productos en los cortos tiempos de producción y entrega requeridos; (iii) el factor tiempo fue precisamente el que determinó la necesidad de coordinación; (iv) no hubo afectación a la libre competencia, por cuanto el beneficio para la **ALFM** no era generar reducciones en los precios en las ruedas de negociación en la **BMC**, sino asegurar la compra los productos especializados a tiempo; y (v) confianza legítima y buena fe en cabeza de los investigados respecto del comportamiento de la **ALFM**, teniendo ellos la convicción de que su actuar era legal.

Igualmente, en el sentir de los recurrentes, la Resolución Sancionatoria incurrió en la omisión de no valorar las pruebas y argumentos que soportaron los anteriores factores, por lo que afirman que la Superintendencia de Industria y Comercio llegó erróneamente a concluir la existencia de un acuerdo anticompetitivo por parte de los investigados.

Observa el Despacho que varios de los anteriores argumentos ya habían sido expuestos por los sancionados en sus escritos de observaciones al Informe Motivado, al exponer los supuestos efectos competitivos de la coordinación y colaboración entre las empresas que hicieron parte del acuerdo reprochado en la presente actuación, afirmando particularmente que el objetivo de su coordinación era asegurar que la **ALFM** pudiera obtener los productos requeridos en los cortos tiempos de entrega exigidos.

Frente a esto, el Despacho reitera la respuesta dada a tales argumentos en la Resolución Sancionatoria en el sentido que al ser las colusiones en los procesos de contratación estatal reprochables "por objeto", ello significa que el supuesto normativo que soporta esta conducta lleva inmerso un juicio de reproche negativo en términos de competencia, que hace innecesario que se prueben efectos concretos respecto del comportamiento colusorio para que este resulte sancionable por parte de la Autoridad.

De esta forma, se recuerda a los recurrentes que la idoneidad de afectación de la libre competencia que tienen las colusiones en los procesos de contratación pública está dada por la ley, por lo cual no le es exigible a la Autoridad verificar los supuestos efectos o daños reales causados en el mercado o los beneficios ilegales obtenidos para proceder a su correspondiente reproche y sanción.

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el mismo numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, también resultan reprochables aquellos acuerdos colusorios que tengan el "efecto" de la distribución de adjudicaciones de los contratos, siendo este el efecto anticompetitivo dado por la norma sin que tampoco sea exigible el acreditar otros efectos o daños causados al mercado para que la conducta sea sancionable.

Sobre este punto, se recuerda que el acuerdo colusorio celebrado y ejecutado en el presente caso fue también sancionado por "efecto", por cuanto se encontró demostrado que los agentes de mercado que participaron en el mismo lograron efectivamente la distribución de las adjudicaciones de los contratos que fueron objeto de las negociaciones llevadas a cabo en Mercado de Compras Públicas de la **BMC** para la adquisición de los bienes de características técnicas uniformes (BCTU) que conforman las raciones militares. En consecuencia, al estar acreditado el efecto anticompetitivo exigido en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, resulta innecesario en el presente caso probar otros efectos concretos del acuerdo colusorio reprochado.

El Despacho reitera igualmente que las buenas o malas intenciones de los agentes de mercado investigados no tienen relevancia al momento de establecer responsabilidad administrativa en las investigaciones administrativas por prácticas restrictivas de la competencia, lo cual se encuentra en línea con lo reconocido por el Consejo de Estado en jurisprudencia que vuelve a traerse a colación:

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

"[no] interesa la intención que la parte demandante dijo tener al momento que celebró el acuerdo de precios censurado por la Superintendencia de Industria y Comercio- y que dicho sea de paso, no demostró-, puesto que lo que importaba a efectos de la procedencia de las sanciones correspondientes, era, además de la existencia del acuerdo, como ya se dijo que éste tuviera por objeto o por efecto la fijación indirecta o directa de precios"²³.

Queda en evidencia entonces que en Colombia el régimen de protección de la libre competencia económica está estructurado sobre la base de ilícitos objetivos para cuya configuración no resultan relevantes aspectos subjetivos relacionados con la intención de las personas que desarrollan los comportamientos prohibidos por el ordenamiento jurídico.

También se reitera nuevamente lo señalado tanto en la Resolución Sancionatoria como en decisiones anteriores²⁴, en el sentido que "(...) *el régimen de protección a la competencia económica, y específicamente los acuerdos reprochados en el artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, no comporta ningún tipo de responsabilidad objetiva. En los mismos, según lo ha analizado la jurisprudencia administrativa, existe un claro componente subjetivo, sin que ello quiera decir que para la atribución de responsabilidad sea menester probar la intención -dolo o culpa- de los infractores (...)*".

El anterior entendimiento resulta corroborado por el propio Consejo de Estado al considerar que:

*"Para implantar sus políticas, el Estado impone obligaciones administrativas a cargo de quienes ejerzan actividades en el respectivo campo y, la eficacia de la gestión exige un pronto cumplimiento y el control de éste requiere objetividad y **no puede quedar condicionado a la difícil prueba de los factores subjetivos, como son el dolo o la culpa, máxime cuando de antemano se sabe que ciertas actividades nunca pueden ser ejercidas por personas naturales sino por personas jurídicas**"* (Subrayas y negrilla fuera de texto original).

El Consejo de Estado también ha manifestado que el juicio de responsabilidad en materia administrativa sancionatoria, a diferencia de otros ámbitos, como el penal, en ocasiones admite un análisis objetivo que excluye cualquier valoración de los factores subjetivos de responsabilidad:

*"(...) En lo que se refiere a la responsabilidad objetiva, la Corporación ha sostenido en reiteradas oportunidades que **en materia del régimen administrativo sancionador, en particular por infracciones al régimen financiero, se deben respetar estrictamente los principios y garantías propias del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, pero en esa área no tienen aplicación figuras que son propias del derecho penal, tales como el dolo o la culpa, la imputabilidad y la favorabilidad, dado que la naturaleza y fines de cada una de estas disciplinas son diferentes (...)**"²⁵* (Subrayas y negrilla fuera de texto original).

De otra parte el Despacho, tal y como lo hizo en la Resolución Sancionatoria, vuelve a hacer énfasis en que no se consideran de recibo las afirmaciones de los recurrentes según las cuales el objetivo de la ALFM no era la obtención del menor precio, sino que la agencia consiguiera la totalidad de los productos demandados en el menor tiempo posible, todo esto para justificar el acuerdo colusorio reprochado. Se recuerda nuevamente a los sancionados que los procesos de adquisición de BCTU a través de bolsas de productos, como los adelantados en el Mercado de Compras Públicas de la BMC, son una modalidad de la selección abreviada como proceso de contratación pública de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el que por aplicación del principio de selección objetiva, según lo dispone artículo 5.3 de la misma Ley, el único factor de evaluación debe ser el "**menor precio ofrecido**".

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 28 de enero de 2010, C.P. María Claudia Rojas Lasso

²⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 26266 de 2019

²⁵ Consejo de Estado. Sentencia del 25 de marzo de 2004. Rad. 13495.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, tampoco son de aceptación las afirmaciones que sin fundamento han alegado los recurrentes en sus escritos de reposición, al señalar que en la Resolución Sancionatoria no fueron abordados sus argumentos relacionados con los supuestos efectos competitivos del acuerdo colusorio reprochado. Claramente, a tales argumentos se les dio respuesta en el Acto Administrativo mencionado en los términos que se reiteran en la presente Resolución.

Ahora bien, en cuanto a los argumentos de los recurrentes según los cuales en el presente caso no les cabe responsabilidad por cuanto el acuerdo reprochado en la Resolución Sancionatoria fue propiciado por la **ALFM**, señalando incluso que lo que existió entre esta agencia y los investigados fue un acuerdo vertical para lograr la obtención de los productos necesarios para la conformación de las raciones militares, este Despacho no los encuentra de recibo.

Lo anterior en razón a que, si bien en la Resolución Sancionatoria se encontró acreditado que una de las circunstancias facilitadoras del acuerdo colusorio reprochado fue precisamente el comportamiento de la **ALFM**, las pruebas obrantes en el Expediente demostraron inequívocamente que dicho acuerdo fue efectivamente celebrado y ejecutado por los sancionados como los agentes de mercado oferentes que participaron en el marco de las negociaciones llevadas a cabo en los procesos de adquisición adelantados por la agencia en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**.

Así, por ejemplo, en relación con la dinámica con la que fue ejecutado el acuerdo colusorio, se encontró plenamente demostrado que los archivos de distribución de adjudicaciones compartidos de manera previa a la realización de las ruedas de negociación de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM**, fueron de elaboración de los representantes legales o directivos de las compañías sancionadas y que efectivamente fueron compartidos a través de correos electrónicos remitidos entre ellos o a través de su operador común ante la **BMC**, sin que en esas acciones tuviera participación alguna la agencia.

Adicionalmente, este Despacho reitera lo señalado en la Resolución Sancionatoria en relación con las afirmaciones por parte de los recurrentes en el sentido que el comportamiento de la **ALFM** justificó el acuerdo colusorio celebrado y ejecutado por ellos:

*"Ahora bien, sobre este punto el Despacho encuentra pertinente pronunciarse sobre los argumentos que algunos de los investigados han presentado en sus escritos de observaciones el Informe Motivado, afirmando que el acuerdo colusorio celebrado y ejecutado por ellos, se encuentra justificado por el comportamiento de la **ALFM** y aludiendo las razones de urgencia e inmediatez con las que la agencia requería los productos de comidas listas y panadería larga vida para raciones de campaña, al tratarse de bienes necesarios para la defensa nacional*

Para el Despacho esta tesis es inadmisibles, en primer lugar, porque en un segmento de tiempo del periodo investigado (2015-2018) los requerimientos disminuyeron considerablemente y aun así el acuerdo permaneció. Adicionalmente, sobre este punto también llama la atención que se alegue una supuesta urgencia por parte de la **ALFM, cuando por lo ya expuesto está demostrado que el comportamiento de la agencia en relación con los procesos de adquisición en el MCP de la **BMC** fue recurrente y sistemático, prolongándose alrededor de 8 años (2011-2018) y en 18 procesos de adquisición llevados a cabo durante este periodo, por lo que dichas razones de urgencia o falta de planeación pierden sustento.** (Subrayas y negrilla fuera de texto).

Finalmente, en cuanto al argumento relativo a una supuesta confianza legítima generada por el comportamiento de la **ALFM**, este tampoco resulta de recibo por parte del Despacho toda vez que los recurrentes no sustentan en manera alguna cómo se cumplen los presupuestos exigidos en la jurisprudencia constitucional para dar aplicación del mencionado principio en el presente caso. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sido clara en cuanto a los presupuestos que deben concurrir para dar aplicación al principio de la confianza legítima:

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

"Para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte ha identificado que deben concurrir los siguientes presupuestos: "(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración"²⁶. (Subrayado fuera de texto).

Aplicando lo anterior al presente caso, en especial lo relacionado con el presupuesto de la "necesidad de preservar el interés público de manera perentoria", el Despacho no encuentra ningún sustento para que aplique el principio de confianza legítima alegado por los recurrentes. Ello teniendo en cuenta que con su comportamiento colusorio, plenamente demostrado en la presente actuación, los agentes del mercado sancionados desconocieron no solamente el derecho constitucional y colectivo a la libre competencia económica previsto en el artículo 333 de la Constitución Política, sino también los intereses relacionados con los bienes y los recursos públicos que busca proteger la contratación estatal.

En conclusión, los argumentos alegados por algunos de los recurrentes en sus escritos de reposición relacionados con los supuestos efectos competitivos de su conducta y la justificación de esta por el comportamiento de la **ALFM** no están llamados a prosperar.

3.2.4. Consideraciones frente a los argumentos particulares de CATALINSA, HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS, LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL, DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ, WILLIAM FAJARDO ROJAS y CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN

En el recurso de reposición presentado por **CATALINSA**, la compañía argumentó que debe absolvérsele de toda responsabilidad ya que en el presente caso su conducta y la de los demás agentes de mercado sancionados no puede considerarse ni típica, ni antijurídica, por cuanto no produjo efectos anticompetitivos en el mercado. Igualmente señaló que, teniendo en cuenta las particularidades que tiene el desarrollo de los productos específicos exigidos por la **ALFM** y las inversiones importantes que este proceso requiere, resulta lógico que únicamente se realicen pujas en las ruedas de negociación en la **BMC** por aquellos productos en los que se ha invertido y adquirido experiencia.

Frente a lo anterior, toda vez que los argumentos de defensa de **CATALINSA** están encaminados a afirmar la inexistencia de efectos anticompetitivos de su conducta, este Despacho reitera lo señalado en el acápite anterior en el sentido que, en el presente caso y con fundamento en el material probatorio obrante en el Expediente, se encontró demostrada la existencia de un acuerdo colusorio del que hizo parte la compañía, a través del cual fueron distribuidas las adjudicaciones de las ventas de los productos de comidas listas y panadería larga vida necesarios para la conformación de las raciones militares, en el marco de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**, entre enero de 2011 y marzo de 2018, en contravención de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 (colusión en procesos de contratación pública), conducta que fue sancionada tanto por **objeto** como por **efecto**.

En consecuencia, se reitera, resulta innecesario que en el presente caso deban probarse efectos concretos del comportamiento colusorio más allá de la distribución de las adjudicaciones de los contratos, lo que efectivamente ocurrió en el presente caso, para que el acuerdo anticompetitivo sea sancionable por parte de la autoridad, por lo que los argumentos alegados por **CATALINSA** en su recurso de reposición no resultan de recibo por parte del Despacho. De igual forma, las afirmaciones según las cuales la empresa recurrente únicamente podía ofertar por aquellos en los que había adquirido experiencia, en manera alguna refutan las pruebas que en la presente actuación demostraron la existencia del acuerdo colusorio en el que participó **CATALINSA**, por lo que tampoco resulta de recibo este argumento.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-424 de 2017. Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

De otra parte, en el recurso de reposición se afirmó la ausencia de responsabilidad de **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** (Asesor externo y controlante de **CATALINSA**) argumentando que en el presente caso fue sancionado por la vulneración del numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, imputación que en su sentir resulta improcedente por cuanto no considera que haya sido un agente que participara en los procesos de selección objeto de la investigación, siendo imposible que pudiera coludirse en el mercado afectado y más aun teniendo en cuenta su calidad de asesor.

Frente a lo anterior, el Despacho recuerda al recurrente que, tal y como fue señalado en la Resolución Sancionatoria, su conducta no fue reprochada como un agente de mercado que concurriera a los procesos de selección contractual afectados por la conducta colusoria en la que incurrieron las empresas sancionadas, sino que su responsabilidad en el presente caso lo fue en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, teniendo en cuenta que se encontró demostrado en la presente actuación que con sus directrices e instrucciones autorizó y ejecutó el acuerdo colusorio prohibido en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (colusión en procesos de contratación pública) en relación con los procesos de adquisición de BCTU para la conformación de raciones militares, adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**.

En consecuencia, los argumentos señalados por **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** (Asesor externo y controlante de **CATALINSA**) en su recurso de reposición no resultan de aceptación por parte del Despacho.

Ahora bien, en cuanto la responsabilidad de **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL** (apoderado y consultor externo de **CATALINSA**), en el mismo recurso de reposición se afirmó que en el presente caso no existen comunicaciones o correos electrónicos que hayan salido de su cuenta de correo a cuentas de otros investigados y que demuestren su participación en el acuerdo colusorio reprochado. Frente a esto, el Despacho reitera lo señalado en la Resolución Sancionatoria en el sentido que en la presente actuación se encontró plenamente demostrado que **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL** ejecutó, colaboró y facilitó el mencionado acuerdo anticompetitivo, participación activa que encontró soporte probatorio precisamente en el intercambio de correos electrónicos en los que se adjuntaban los archivos de distribución de adjudicaciones de las ventas de los productos objeto de negociación en la **BMC**.

Ahora bien, no es cierto, como lo indicó el recurrente, que dichos correos no hayan salido de su cuenta pues, por ejemplo, se encontró el correo electrónico reenviado por el mismo sancionado a **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** (Representante Legal suplente de **PROLAC**), cuyo asunto era "Fwd: *DIVISIÓN COMIDAS AGENCIA LOGÍSTICA*" y el cual contenía los archivos de distribución correspondientes a los boletines informativos No. 35, 37 y 46 de 2013 de la **BMC**²⁷.

De igual forma, de esta participación activa por parte de **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL** como facilitador del acuerdo colusorio reprochado, se encuentran más soportes probatorios obrantes en el Expediente, entre ellos las declaraciones del mismo sancionado en las que reconoce la coordinación y colaboración entre las empresas que hicieron parte del acuerdo para cumplir los tiempos exigidos por la **ALFM**, así como las declaraciones de otros investigados que identificaban a él y a su hijo **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** (controlante **CATALINSA**) como los reales representantes de **CATALINSA** y como las personas con quienes debían entenderse en materia de las negociaciones de productos requeridos por la **AFLM**, tal y como fue señalado en la Resolución Sancionatoria.

De esta manera, no resultan de recibo por parte del Despacho las afirmaciones según las cuales no existe soporte probatorio que evidencie la responsabilidad de **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL** en el presente caso. Igualmente, tampoco resulta de recibo la afirmación según la cual

²⁷ Folio 651 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente (Carpeta: 2017-048794-PAE-2. Subcarpeta: Archivos. Archivo: Fwd DIVISIÓN COMIDAS AGENCIA LOGISTICA [5995413]).

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

los correos electrónicos y comunicaciones por las que se le vincula eran del tiempo en que fue presidente de MAUROS FOOD, empresa que no fue investigada; ello, por cuanto en la presente actuación se encontró plenamente demostrado que **CATALINSA** fue la sucesora de la posición que tenía MAUROS FOOD tanto en el mercado de comidas como en el acuerdo colusorio reprochado en la Resolución Sancionatoria y que varias de las pruebas presentadas hacen referencia explícita a **CATALINSA**.

Por otro lado, en cuanto a la responsabilidad de **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ** (Directora Jurídica de **CATALINSA**) se afirmó en el recurso de reposición que no hay pruebas que demuestren que haya facilitado o tolerado el acuerdo colusorio reprochado en la resolución sancionatoria, por cuanto lo único que se encontró fue un modelo de contrato de cuentas en participación de **CATALINSA** con **LHO**, el cual nunca fue celebrado y que, en caso de concretarse, hubiera sido perfectamente legal. De esta forma, afirmó que no puede deducirse que en virtud del cargo ocupado por ella en **CATALINSA** hubiese tenido conocimiento del acuerdo colusorio celebrado y ejecutado por los agentes de mercado investigados.

Los anteriores argumentos no resultan de aceptación por parte del Despacho en razón de que, tal y como fue indicado en la Resolución Sancionatoria, las pruebas obrantes en el Expediente, sumadas al cargo directivo ocupado en **CATALINSA**, demostraron en su conjunto que **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ** tuvo conocimiento del acuerdo colusorio reprochado en la presente actuación. En efecto, el cargo ocupado como directora jurídica de **CATALINSA** resultó determinante en el desarrollo y presentación de propuestas de la empresa en el área contractual y sobre todo en la participación en los procesos de adquisición de los BCTU para la conformación de raciones militares adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**.

Ahora bien, en cuanto a la mencionada minuta de contrato entre **CATALINSA** y **LHO**, si bien es cierto que no se encuentra evidencia de que dicho contrato se haya celebrado, el hecho de que este haya sido proyectado por **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ** bajo instrucciones de **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS** (controlante **CATALINSA**), demuestra el conocimiento que tuvo la investigada de las relaciones de coordinación existentes entre las empresas participantes del acuerdo colusorio que afectó los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en la **BMC**.

Adicionalmente, se encuentran las declaraciones de la misma **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ** en las que indicó que las reuniones en las que la **ALFM** convocaba a los representantes y directivos de los agentes de mercado sancionados²⁸, y que propiciaron la celebración y ejecución del acuerdo colusorio por parte de estos, siguieron dándose con posterioridad a la apertura de la presente investigación, lo cual también demuestra el conocimiento que tenía la investigada de las reuniones previas a los procesos de contratación adelantados por la agencia para la compra de productos de comidas listas y panadería larga vida necesarios para la conformación de las raciones militares.

Finalmente, en lo relacionado con la responsabilidad de **WILLIAM FAJARADO ROJAS** y **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN**, representantes legales de **CATALINSA**, en el recurso de reposición se afirma que si en la Resolución Sancionatoria se deduce simplemente que los recurrentes conocieron o debieron conocer de la conducta anticompetitiva reprochada, es porque no existe prueba ni grado de certeza para sancionarlos, por lo que procede su exoneración en el presente caso.

Sobre este punto, el Despacho reitera lo señalado tanto en la Resolución Sancionatoria como en decisiones anteriores en relación con la conducta de las personas facilitadoras de una conducta anticompetitiva:

"Para que la Superintendencia de Industria y Comercio pueda declarar la responsabilidad e imponer una sanción a una persona involucrada con la conducta anticompetitiva, en aplicación del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo

²⁸ Ver Hoja 50 de la Resolución Sancionatoria y declaración de **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ**: Minuto 1:14:45 a 1:16:20. Folio 6255 del Cuaderno Público No. 32 del Expediente.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

26 de la Ley 1340 de 2009, debe encontrar dentro del curso de la actuación administrativa lo siguiente:

- Prueba sobre una conducta activa que implique colaborar, facilitar, autorizar o ejecutar actos encaminados a que se cometiera la infracción principal.
- Prueba sobre una conducta pasiva que implique tolerar la comisión de una práctica anticompetitiva, situación que se presenta cuando la persona, teniendo conocimiento de la infracción, omitió adoptar medidas para evitar que se realizara o que cesara la misma.
- Prueba de que la persona, por razón de sus funciones y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, conocía o por lo menos debió haber conocido o averiguar sobre la comisión de la conducta, de haber obrado con el nivel de diligencia de un buen hombre de negocios. Por tratarse de evidencia indirecta sobre una conducta omisiva, su materialización se enmarca igualmente dentro del verbo rector tolerar.

Según lo anterior, esta Superintendencia ha considerado que para vincular y sancionar a una persona por estar involucrada con una conducta anticompetitiva, resulta necesario encontrar dentro de la actuación administrativa pruebas que den cuenta de su conducta activa o pasiva.

Ahora bien, tratándose de conductas pasivas o por omisión, esta Superintendencia ha precisado que la responsabilidad puede atribuirse a quien habiendo conocido de la conducta infractora consienta su ejecución e incluso, a quien, sin contar con la prueba directa que acredite que conocía la conducta anticompetitiva sancionada, por razón de las funciones que desempeña en la organización, su posición en la misma y sus responsabilidades, por lo menos debió haber conocido la existencia de la práctica restrictiva de la competencia.²⁹

Lo anterior refleja los términos de la ley, si se tiene en cuenta que el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, incluye el verbo "tolerar" dentro de los verbos rectores que pueden ser desplegados por las personas vinculadas con un agente infractor del régimen de libre competencia económica.

Así mismo, esta Superintendencia ha señalado que las pruebas para determinar la responsabilidad de las personas facilitadoras identificadas en el transcurso de la actuación administrativa, están relacionadas con el modo en que opera la conducta anticompetitiva. Sobre este punto, el Despacho reitera lo señalado mediante Resolución No. 103652 del 30 de diciembre de 2015:

"De esta manera, el entender el modus operandi de la infracción sancionada, es dado señalar que la participación de las personas naturales involucradas en la concreción de la conducta no necesariamente corresponde a un comportamiento activo o directo en la ejecución o implementación del cartel, por lo que las únicas pruebas idóneas no son las orientadas a demostrar dicha circunstancia -intervención activa y directa-, sino también aquellas que dan cuenta de un comportamiento pasivo o incluso omisivo, (...)"²⁹

Resulta importante señalar que en la valoración probatoria que realiza la autoridad de competencia, el cargo que tienen las personas en la compañía a la cual pertenecen y las funciones propias del mismo, tienen una relevancia especial y constituyen un hecho determinante en la identificación de su responsabilidad, pues existen ciertos cargos que cuentan con deberes legales particulares en el funcionamiento de los agentes del mercado.

Aplicando lo anterior a la situación de **WILLIAM FAJARADO ROJAS** y **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN**, el Despacho encuentra que lo afirmado por ellos en su recurso de reposición no resulta de aceptación, por cuanto su responsabilidad no se trata de una simple deducción sin ningún sustento como lo señalaron equivocadamente. Para el Despacho, sus cargos directivos y

²⁹ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución Sanción No. 80847 del 7 de octubre de 2015. Pág. 151.

Por la cual se deciden unos recursos de reposición

funciones de Gerente y Subgerente, y de Representantes Legales, que ejercieron en **CATALINSA** durante parte el periodo investigado, llevan a que estos tengan el deber de conocer de los asuntos comerciales de la empresa, tales como su participación en los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC** y, en esa medida, conocer igualmente de las conductas y prácticas ejecutadas en el marco de estas negociaciones, como lo fue el acuerdo anticompetitivo del cual hizo parte la empresa. Esto igualmente encuentra sustento en el hecho que **WILLIAM FAJARADO ROJAS** y **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN** suscribieron, en calidad de representantes legales de **CATALINSA**, los mandatos otorgados a **JAVIER CAPARROSO HOYOS** (operador de **COMFINAGRO** y **AR TRIPLEA**) y mediante los cuales se le dio la instrucción para habilitarse por la totalidad de productos de comidas listas y panadería larga vida en los procesos adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**³⁰, siendo esta circunstancia de otorgar mandato a un operador común y la decisión de habilitarse para la totalidad de los productos un aspecto relevante de la dinámica anticompetitiva del acuerdo anticompetitivo sancionado.

De esta forma, el Despacho reitera que la determinación de la responsabilidad de los investigados no se encuentra delimitada por el simple hecho de encontrarse vinculados con **CATALINSA**, sino que esta se relaciona directamente, en primer lugar, con las funciones propias de los cargos directivos ejercidos en el periodo investigado y, en segundo lugar, con su conducta omisiva frente a las prácticas restrictivas de la competencia efectuadas por la empresa, las cuales debieron haber conocido precisamente por la naturaleza de su cargo y funciones. En consecuencia, la determinación de su responsabilidad en el sentido que toleraron y facilitaron la conducta anticompetitiva reprochada, se encuentra plenamente soportada en la presente actuación.

En conclusión, no resultan de recibo los argumentos alegados por **CATALINSA**, **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS**, **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL**, **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ**, **WILLIAM FAJARDO ROJAS** y **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN** en su recurso de reposición.

3.2.5. Consideraciones frente a los argumentos particulares de **LHO** y **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE**

LHO manifestó en su recurso de reposición que en el presente caso no se encuentra demostrada una situación de control por parte de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** (controlante de **IBEASER**) sobre la empresa y que las pruebas que se mencionan en la Resolución Sancionatoria, tales como la solicitud sobre unos cuartos fríos, la contratación de una maquila con **IBEASER** o la conformación de formas asociativas entre las dos empresas, lo que demuestran es una relación de cercanía y colaboración, más que la existencia o ejercicio de un control competitivo.

Frente a lo anterior, el Despacho reitera lo señalado en la Resolución Sancionatoria en el sentido que precisamente, y tal como lo aduce **LHO** en su recurso, las pruebas aludidas demuestran la relación de cercanía y colaboración que existió entre esta empresa e **IBEASER**, especialmente en lo relacionado con los contratos suscritos con la **ALFM** para venta de productos de comidas listas y panadería larga vida para la conformación de raciones militares. Así, por ejemplo, se recuerda el correo electrónico del 25 de marzo de 2014, en el que **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** (Directora General de **LHO**) solicitó expresamente la colaboración de **IBEASER** para la producción de 1.500 unidades de pan de fruta y otras 1.500 unidades de Panetonne Italiano para ser entregados a la **ALFM**³¹ y el correo electrónico del 5 de abril de 2014, en el que **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** agradece al jefe de manufactura de **IBEASER** la ayuda prestada por esta empresa en "(...) la actividad de sellado de galleta (...)"³².

³⁰ Folio No. 3496 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente. Mandatos **CATALINSA**.

³¹ Folio 791 del cuaderno público No. 5 (Carpeta: 2015-294203-USPEC. Subcarpeta: Archivos. Archivo: SOLICITUD DE 3.000 PANES AGENCIA LOGISTICA)

³² Folio 651 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente (Carpeta: 2015-294203-USPEC. Subcarpeta: Archivos. Archivo: AGRADECIMIENTO [2101878]).

Por la cual se deciden unos recursos de reposición

También se encuentra el hecho que **LHO** e **IBEASER** en varias ocasiones constituyeron formas asociativas con el fin de presentarse conjuntamente a los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM**, como la unión temporal **RACIONES DE COLOMBIA** constituida para los años 2012 a 2014, de lo cual dan cuenta los boletines informativos de la **BMC** para esos años.

Tal y como fue indicado por el Despacho en la Resolución Sancionatoria, esta relación de colaboración y cercanía entre **LHO** e **IBEASER**, si bien no es objeto de reproche, sí constituyó una de las circunstancias que propiciaron el acuerdo anticompetitivo celebrado y ejecutado por los agentes de mercado sancionados en el marco de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el mercado de compras públicas de la **BMC**, acuerdo cuya existencia se encontró demostrada en la presente actuación administrativa, así como la participación de **LHO** en el mismo.

De acuerdo con lo anterior, las objeciones alegadas por **LHO** en su recurso de reposición sobre la configuración de una situación de control ejercida por **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, en manera alguna refutan su participación en el acuerdo colusorio reprochado en la decisión sancionatoria o contradicen lo señalado por este Despacho en la Resolución Sancionatoria.

De otro lado, **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** (Directora General de **LHO**) manifestó en su recurso de reposición que resultó errada la interpretación de la Resolución Sancionatoria, según la cual la recurrente ejecutó parte de la conducta sancionada. Ello por cuanto, a pesar de haber aceptado su participación en un esquema de colaboración para el suministro de comidas listas y panadería larga vida desarrollado por las empresas investigadas, aportando pruebas y detalles sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de dicho esquema, en ningún momento reconoció que su comportamiento constituyera el diseño o ejecución de un acuerdo anticompetitivo o que se desprendiera un conocimiento de ilicitud de la conducta.

Frente a lo anterior, el Despacho reitera que la demostración de la responsabilidad de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** (Directora General de **LHO**) en el presente caso derivó de un análisis en conjunto del material probatorio obrante en el Expediente, que llevó a concluir en la Resolución Sancionatoria que la recurrente efectivamente ejecutó el acuerdo anticompetitivo reprochado, en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Tal y como fue indicado en la Resolución Sancionatoria, obran en el Expediente los distintos correos electrónicos que fueron enviados y recibidos por **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE**, en los que eran compartidos los archivos de distribución de adjudicaciones de las ventas de los productos objeto de las ruedas de negociación en la **BMC**, a lo cual se suma el hecho de que la recurrente, si bien no reconoció la ilicitud del acuerdo reprochado, sí aceptó efectivamente su participación en los hechos objeto de la presente investigación, circunstancia que además fue tomada en cuenta por el Despacho al momento de graduar la sanción a ella impuesta.

De esta manera, no tiene razón la recurrente al afirmar que la conclusión a la que llegó el Despacho sobre su responsabilidad en el acuerdo anticompetitivo sancionado, fue derivada exclusivamente de las declaraciones rendidas por ella en la presente actuación administrativa, sino que tal responsabilidad se encuentra soportada en las distintas pruebas obrantes en el Expediente y analizadas en su conjunto.

En conclusión, no resultan de recibo los argumentos alegados por **LHO** y **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** en su recurso de reposición.

3.2.6. Consideraciones frente a los argumentos particulares de IBEASER, JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE y HERNANDO PRIETO MOLINA

Los argumentos presentados por **IBEASER** en su recurso de reposición se relacionan en su mayoría con la supuesta ausencia de un acuerdo anticompetitivo por parte de los agentes sancionados, en

razón de que su conducta se encontró justificada en el comportamiento de la **ALFM** y por los efectos competitivos de su esquema de coordinación, razón por la cual se reitera la respuesta dada por el Despacho en el acápite 3.2.3 del presente Acto Administrativo. En consecuencia, tales argumentos no serán de recibo por parte del Despacho.

De otra parte, tanto **IBEASER** como **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** señalaron en su recurso de reposición que este último no ejerció en ningún momento control competitivo sobre **LHO**, por cuanto en los correos electrónicos mencionados en la Resolución Sancionatoria como fundamento de dicha situación no aparecen órdenes o instrucciones que debieran ser acatadas por los funcionarios de **LHO**. Adicionalmente, afirmaron que el hecho de que **IBEASER** y **LHO** hubiesen constituido unas uniones temporales en 3 ocasiones, corresponde a decisiones y negocios independientes de los gerentes de cada empresa, sin que ello respondiera a un patrón de conducta.

Frente a lo anterior, el Despacho reitera la respuesta dada en la presente Resolución a los argumentos que de manera similar presentó **LHO** en su recurso de reposición, en el sentido que los hechos y pruebas aludidas en todo caso demuestran la relación de cercanía y colaboración existente entre **IBEASER** y **LHO** (aspecto que aceptó esta última en su recurso), especialmente en lo relacionado con los contratos suscritos con la **ALFM** para venta de productos de comidas listas y panadería larga vida para la conformación de raciones militares.

Se reitera entonces que, si bien esta relación de colaboración y cercanía entre **LHO** e **IBEASER** no ha sido objeto de reproche en la presente actuación, sí constituyó una de las circunstancias que propiciaron el acuerdo anticompetitivo celebrado y ejecutado por los agentes de mercado sancionados en el marco de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el mercado de compras públicas de la **BMC**, acuerdo cuya existencia se encontró demostrada en la presente actuación administrativa, así como la participación de las dos empresas en el mismo. Igualmente, el Despacho reitera que las objeciones alegadas por los recurrentes en sus escritos de reposición sobre la configuración de una situación de control no refutan de ninguna forma su participación en el acuerdo colusorio reprochado en la decisión sancionatoria.

Por otro lado, en cuanto a la responsabilidad de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** el recurrente señaló que desde el principio de la presente actuación administrativa, la Delegatura le había formulado una imputación subsidiaria, en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, que solo podía ser aplicada si se acreditaba que no tenía la calidad de controlante de **IBEASER** y **LHO**; sin embargo, el recurrente señaló que a pesar de que el Despacho en la Resolución Sancionatoria encontró que no existía duda que ejercía el control competitivo sobre **IBEASER**, se le terminó imponiendo una sanción con fundamento en la responsabilidad del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 como facilitador del presunto acuerdo anticompetitivo, por cuanto *"ejecutó y autorizó la conducta a IBEASER y de LHO"*.

Adicionalmente, en sentir del recurrente, la imputación subsidiaria formulada en su contra desconoció el principio de tipicidad, por cuanto la Delegatura no mencionó o describió los actos o hechos por los cuales se podía llegar a concluir que habría colaborado, facilitado, autorizado o ejecutado la conducta violatoria de la libre competencia que finalmente fue reprochada en la Resolución Sancionatoria.

Sobre este punto el Despacho recuerda que la imputación subsidiaria formulada a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** en la Resolución de Apertura que dio inicio a la presente actuación administrativa, con fundamento en 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, lo fue en caso que su participación en los comportamientos investigados solo pudiera ser interpretada como una contribución, por acción u omisión, en la conducta restrictiva de la competencia investigada.

Pues bien, tal y como lo señaló el Despacho en la Resolución Sancionatoria al determinar la responsabilidad del recurrente, se concluyó que su comportamiento, a pesar de tener un rol determinante y preponderante en la conducta reprochada por lo demostrado mediante las pruebas obrantes en el Expediente, este correspondía al rol de un facilitador del acuerdo colusorio

reprochado. En consecuencia, siguiendo los lineamientos indicados por la Delegatura en la Resolución de Apertura, el Despacho concluyó que la participación de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** en la conducta anticompetitiva sancionada solo podía ser interpretada como una contribución, ya que con su comportamiento activo ejecutó y autorizó el acuerdo del que hicieron parte **IBEASER** y **LHO**, por lo que su responsabilidad fue determinada con fundamento en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Ahora bien, en cuanto a las afirmaciones de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** en su recurso de reposición según las cuales en la Resolución de Apertura no fueron señalados los actos y hechos que soportaron la imputación subsidiaria a él formulada y que indicaran que hubiese facilitado la conducta anticompetitiva reprochada, el Despacho observa que desde ese mismo acto administrativo que dio inicio a la presente investigación fueron señaladas con claridad las pruebas que demuestran su participación activa en el acuerdo colusorio que finalmente fue reprochado en la Resolución Sancionatoria. Así, por ejemplo, en la Resolución de Apertura se indican con claridad los correos electrónicos que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** remitió a los representantes legales y directivos de las otras empresas participantes en el acuerdo y en los que fueron compartidos los archivos de distribución de las adjudicaciones en las ventas de los productos requeridos por la **ALFM**, con anterioridad a la realización de las ruedas de negociación en la **BMC**.

Finalmente, en cuanto a las objeciones presentadas por **HERNANDO PRIETO MOLINA** (Gerente Administrativo y Financiero de **IBEASER**), quien afirmó en su recurso de reposición que no existen pruebas que permitan considerar que incurrió en la ejecución del acuerdo anticompetitivo atribuido a **IBEASER**, el Despacho encuentra conveniente recordar que, tal y como fue indicado en la Resolución Sancionatoria, en la presente actuación administrativa fueron encontradas evidencias que demuestran la conducta activa del recurrente y que llevan a concluir que efectivamente ejecutó el acuerdo colusorio reprochado. Así, por ejemplo, se encuentran correos electrónicos a través de los cuales el recurrente compartió con directivos de otras empresas participantes del acuerdo, los archivos de distribución de las adjudicaciones en las ventas de los productos requeridos por la **ALFM**, con anterioridad a la realización de las ruedas de negociación en la **BMC**³³.

En conclusión, y de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, no pueden aceptarse los argumentos alegados por **IBEASER**, **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** y **HERNANDO PRIETO MOLINA** en su recurso de reposición.

3.2.7. Consideraciones frente a los argumentos particulares de **PROLAC** y **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**

En su recurso de reposición **PROLAC** señaló que ni a la empresa ni a **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** puede imponérseles una sanción en el presente caso, toda vez que no participaron en el acuerdo anticompetitivo reprochado en la Resolución Sancionatoria. Esto, en razón a que: (i) ni la empresa ni sus accionistas han hecho parte de los grupos familiares a los que pertenecen los demás agentes del mercado afectado y tampoco se encuentra en una situación de control en relación con estos grupos; (ii) **PROLAC** concurrió a la **BMC** a través de un operador de su exclusividad y no a través del operador común de los otros agentes de mercado sancionados; y (iii) el hecho de que no se presentaran pujas a la baja en las ruedas de negociación en la **BMC** es explicado desde la situación particular de **PROLAC** en razón de su pequeña capacidad instalada, su reducida participación en el mercado de comidas listas y panadería larga vida, y la determinación autónoma de sus precios, con base en las condiciones de mercado y atendiendo a sus costos de producción.

³³ Por ejemplo, se encuentra el archivo de distribución titulado "SUGERIDO 1.pdf", compartido a través de correo electrónico del 5 de febrero de 2014 remitido por **HERNANDO PRIETO MOLINA** (Gerente administrativo y Financiero de **IBEASER**) a **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** (Representante Legal Suplente de **PROLAC**), con asunto "sugerencia". Folio 651 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente (Carpeta: 2015-294203-USPEC. Subcarpeta: Archivos. Archivo: sugerencia [2205681]).

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Frente a los anteriores argumentos, el Despacho reitera que la declaración de responsabilidad de **PROLAC** en el presente caso, como miembro del acuerdo colusorio celebrado y ejecutado en el marco de los procesos de adquisición de la **ALFM** en el mercado de compras públicas de la **BMC** de 2011 a 2018, se encuentra soportada en las distintas pruebas obrantes en el Expediente, tales como los cuadros de distribución de las adjudicaciones de venta de los productos objeto de las ruedas de negociación en la **BMC** que fueron compartidos entre los sancionados, así como los correos electrónicos mediante los cuales dichos archivos fueron compartidos y las declaraciones de algunos de los sancionados, de acuerdo con el análisis de la conducta expuesto en la Resolución Sancionatoria.

Así, del análisis de los cuadros de distribución compartidos entre los investigados expuesto en la Resolución Sancionatoria, se observa con claridad que **PROLAC** se encuentra incluida como una de las empresas a las cuales se les asignan ciertos productos de comidas listas y panadería larga vida, asignación que coincidía con los resultados de las adjudicaciones de la venta de dichos productos en las correspondientes ruedas de negociación en la **BMC**³⁴.

Por otra parte, también se evidenció lo manifestado por el mismo **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** (Representante Legal suplente de **PROLAC**) en su declaración, reconociendo la coordinación con los demás investigados luego de las reuniones convocadas por la **ALFM**, con el fin de acordar los productos que podía ofrecer **PROLAC**. El Despacho, reitera nuevamente lo manifestado por el representante legal suplente de **PROLAC**:

"ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO: "Sí, hacíamos reuniones [se refiere a las empresas investigadas], pero era para ver cómo podíamos nosotros suplirle la necesidad a la Agencia Logística"³⁵.

DELEGATURA: Y eso, ¿cómo era? ¿En qué consistía?

Alfredo Rafael Roa Sarmiento: Casi, por ejemplo, en el caso mío yo veía de acuerdo a la capacidad de producción, entonces uno miraba para ver cómo podíamos suplirle la necesidad a la Agencia Logística"³⁶

(...)

Alfredo Rafael Roa Sarmiento: "[E]so sucedió como alrededor de unas tres veces, por ahí más o menos. Pero ya uno, por ejemplo (...) así como vi en el correo los productos que yo podía poderle suplirle la necesidad y así cada uno no sé cómo harían los demás, pero yo planteaba mis productos que, de acuerdo a la capacidad de producción"³⁷.

DELEGATURA: ¿Y cuando usted planteaba esos productos de acuerdo a la capacidad de producción, ellos qué le decían, los demás que estaban ahí?

ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO: No, no, no me objetaban nada³⁸.

DELEGATURA: Pero, ¿ellos decían algo o simplemente usted decía eso y ellos guardaban silencio?

³⁴ Ibid.

³⁵ Folio 6240 del Cuaderno Público No. 32 del Expediente (declaración de **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**. Minuto 37:16).

³⁶ Folio 6240 del Cuaderno Público No. 32 del Expediente (declaración de **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**. Minuto 37:31).

³⁷ Folio 6240 del Cuaderno Público No. 32 del Expediente (declaración de **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**. Minuto 37:59).

³⁸ Folio 6240 del Cuaderno Público No. 32 del Expediente (declaración de **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**. Minuto 38:27).

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO: *Si, correcto, estos son mis, los productos que yo tengo, que puedo participar y poderle cumplir a la Agencia Logística³⁹".*

De acuerdo con lo anterior, no pueden ser de recibo las afirmaciones expuestas por **PROLAC** y **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** en su recurso de reposición, por cuanto la responsabilidad de estos en el presente caso se encuentra claramente soportada en el material probatorio obrante en el expediente.

3.2.8. Consideraciones frente a los argumentos particulares de **JAVIER CAPARROSO HOYOS**

JAVIER CAPARROSO HOYOS (operador de **COMFINAGRO** y **AR TRIPLEA**), en primer lugar reiteró en su recurso de reposición que las pruebas obtenidas de su computador personal, particularmente los archivos de distribución de adjudicaciones y correos electrónicos a través de los cuales esos archivos fueron compartidos, fueron obtenidas ilegalmente por cuanto debió mediar una orden judicial.

En cuanto a estas objeciones, el Despacho reitera lo señalado en la Resolución Sancionatoria en el sentido que son claras las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio en la práctica de visitas administrativas, de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 62, 63 y 64 del artículo 1 del Decreto 486 de 2011, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 1. Funciones Generales. *La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones establecidas en la Ley 155 de 1959, el Decreto 3307 de 1963, el Decreto 1302 de 1964, los Decretos 3466 y 3467 de 1982, el Decreto 2876 de 1984, el Decreto 2153 de 1992, el Decreto 2269 de 1993, la Ley 256 de 1996, la Ley 446 de 1998, la Ley 527 de 1999, el Decreto 1130 de 1999, el Decreto 1747 de 2000, la Ley 643 de 2001, el Decreto 3081 de 2005, el Decreto 3144 de 2008, la Ley 1266 de 2008, las Leyes 1335, 1340 y 1341 de 2009, la Ley 1369 de 2009, el Decreto 4130 de 2011, y el Decreto 4176 de 2011, y aquellas que modifiquen o adicionen las anteriores, las demás que le señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de República.*

La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

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" (Subrayas y negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que la Superintendencia de Industria y Comercio se encuentra facultada para realizar visitas administrativas de inspección teniendo la potestad de requerir información relacionada con el desarrollo de sus actividades investigativas, esto es solicitar el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio, así como practicar los interrogatorios y testimonios que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones.

³⁹ Folio 6240 del Cuaderno Público No. 32 del Expediente (declaración de **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**. Minuto 38:36).

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Estas facultades encuentran pleno respaldo en lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-165 de 2019, en el sentido que las visitas de inspección son diligencias administrativas que encuentran fundamento en el inciso 4to del Artículo 15 de la Constitución, el cual faculta a quienes ejercen inspección, vigilancia y control (Superintendencias) a solicitar y examinar documentos privados, sin que ello implique una vulneración al derecho a la intimidad:

"(...) en el marco de las visitas de inspección, las superintendencias están facultadas para, entre otras: (i) ingresar a las instalaciones de las empresas y examinar sus archivos; (ii) recaudar toda la información conducente para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control les compete; (iii) 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; y (iv) tomar declaraciones de los funcionarios de la empresa."

La revisión, búsqueda y retención de documentos que las superintendencias realizan durante las visitas de inspección no vulneran el derecho a la intimidad y no constituyen un registro o interceptación de comunicaciones privadas en los términos del inciso 3º del artículo 15 de la Constitución (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Lo anterior también encuentra respaldo en pronunciamientos emitidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como la sentencia del 1 de marzo de 2018, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en la que señaló que las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio encuentran fundamento en los artículos 333 y 15 de la Constitución Política, el Decreto 4886 de 2011 y el artículo 61 del Código de Comercio. Señaló el Consejo de Estado lo siguiente:

*"(...) la Superintendencia de Industria y Comercio al ejercer la facultada constitucional y legal asignada de inspección, vigilancia y control, **la habilita para adelantar las visitas de inspección, en las que podrá 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, así mismo puede 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**"*⁴⁰

Igualmente, se encuentra lo señalado por Tribunal Administrativo de Cundinamarca en relación con la legalidad de las pruebas (correos electrónicos y otros documentos en soporte electrónico) en el marco de la práctica de visitas administrativas con el fin de determinar la existencia de infracciones al régimen de protección de la libre competencia económica. El Tribunal afirmó lo siguiente⁴¹:

"(...) para la Sala resulta imperativo establecer en primer lugar la idoneidad de las pruebas recaudadas y el sustento de su legalidad, específicamente en cuanto a los medios de pruebas obtenidos del correo electrónico del demandante, toda vez que la parte actora refiere que este procedimiento en el desarrollo de la sede administrativa se llevó a cabo vulnerando sus derechos a la intimidad, a la correspondencia y al secreto de las comunicaciones.

(...)

En virtud de lo anterior, se tiene que la revisión de los correos electrónicos por parte de la SIC en el proceso administrativo sancionatorio no vulneró los derechos fundamentales del demandante, pues la entidad demandada actuó en ejercicio de sus funciones y en consecuencia las pruebas recaudadas no adolecen de vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad que impidan su valoración, motivo por el cual la Sala desestimaré el cargo propuesto en la demanda (Subrayas y negrilla fuera de texto)

⁴⁰ Sentencia de 1º de marzo de 2018, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, radicación No. 25000-23-24-000-2012-00832-01. Monómeros Colombo Venezolanos S.A. contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

⁴¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección. Sentencia de 23 de abril de 2015. Exp. No. 2500023 41 000-2014-00680-00. M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que: (i) no todo tipo de correspondencia electrónica ostenta la naturaleza de personal, ya que hay correos institucionales y correspondencia comercial; (ii) en ciertos correos de tipo comercial se encuentre información personal, ello no altera su naturaleza ni impide su inspección; (iii) el ejercicio de la función de solicitar correspondencia comercial de los vigilados no implica afectación al derecho fundamental a la intimidad, ya que el artículo 15 constitucional faculta a la entidad para solicitar la exhibición de tales documentos como órgano de vigilancia, inspección y control; y (iv) la revisión de información institucional en el marco de un proceso sancionatorio no vulnera los derechos fundamentales y las pruebas así recaudadas no adolecen de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Así las cosas, se reitera que no pueden aceptarse los argumentos esgrimidos nuevamente por **JAVIER CAPARROSO HOYOS** en su recurso de reposición al señalar una supuesta ilegalidad de las pruebas obtenidas de su computador personal, toda vez que las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio son claras en cuanto a la práctica de visitas administrativas de inspección teniendo la potestad de requerir información relacionada con el desarrollo de sus actividades investigativas, esto es solicitar el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio, incluyendo el examen de documentos privados, sin que ello implique una vulneración al derecho a la intimidad.

Aunado a lo anterior, también debe tenerse en cuenta que en la presente actuación la Delegatura procedió con el correspondiente desglose de la información que puede tener el carácter de reservada, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – en adelante CPACA), información que se encuentra en las respectivas carpetas reservadas que forman parte del Expediente.

De otra parte, **JAVIER CAPARROSO HOYOS** manifestó en su recurso de reposición otras razones de inconformidad frente a la Resolución Sancionatoria relacionadas con: (i) una supuesta incongruencia de la responsabilidad declarada en su contra cuando **COMFINAGRO**, sociedad comisionista a la que estaba vinculado, resultó exonerada; (ii) la afectación de la competencia en el mercado con anterioridad a su intervención como corredor ante la **BMC**; (iii) la limitación en su actuar en el marco de las gestiones propias del contrato de mandato; (iv) la inexistencia de un conflicto de interés; y (v) la violación al principio de igualdad en relación con la situación de **RONALD HISNARDO VALBUENA BELTRÁN** (Director Financiero de **LHO**).

Frente a las anteriores afirmaciones, este Despacho reitera nuevamente lo señalado tanto en la Resolución Sancionatoria como en decisiones anteriores de la Superintendencia de Industria y Comercio, en lo relacionado con las circunstancias que deben acreditarse en el curso de la actuación administrativa para poder declarar la responsabilidad a una persona involucrada con una conducta anticompetitiva.

Así, se recuerda que para declarar la responsabilidad e imponer una sanción en aplicación de 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, resulta necesario encontrar lo siguiente: (i) prueba sobre una conducta activa que implique colaborar, facilitar, autorizar o ejecutar actos encaminados a que se cometiera la infracción principal; (ii) prueba sobre una conducta pasiva que implique tolerar la comisión de una práctica anticompetitiva, situación que se presenta cuando la persona, teniendo conocimiento de la infracción, omitió adoptar medidas para evitar que se realizara o que cesara la misma; o (iii) prueba de que la persona, por razón de sus funciones y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, conocía o por lo menos debió haber conocido o averiguar sobre la comisión de la conducta, de haber obrado con el nivel de diligencia de un buen hombre de negocios. Por tratarse de evidencia indirecta sobre una conducta omisiva, su materialización se enmarca igualmente dentro del verbo rector tolerar.

De esta forma, la Superintendencia de Industria y Comercio ha considerado que para vincular y sancionar a una persona por estar involucrada con una conducta anticompetitiva, resulta necesario encontrar dentro de la actuación administrativa pruebas que den cuenta de su conducta activa o pasiva.

Aplicando lo anterior al presente caso, el Despacho encontró acreditadas las siguientes circunstancias en relación con el comportamiento de **JAVIER CAPARROSO HOYOS**:

- (i) **JAVIER CAPARROSO HOYOS** tenía pleno conocimiento del acuerdo colusorio existente entre **LHO**, **IBEASER**, **CATALINSA**, **PROLAC**, y en su momento **MAUROS FOOD** y **BAALBEK**, por cuanto en su computador fueron encontrados varios de los archivos de distribución en los que se asignaban previamente las adjudicaciones de las ventas de los productos objeto de las ruedas de negociación en la **BMC**. Las últimas fechas de modificación de estos archivos eran anteriores a las fechas en las que eran llevadas a cabo las ruedas y posteriores a la publicación de los respectivos boletines informativos.
- (ii) En la mayoría de las ruedas de negociación correspondientes a los procesos de adquisición de BCTU para la conformación de raciones militares adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**, llevadas a cabo durante el periodo investigado (enero de 2011 – marzo de 2018), **JAVIER CAPARROSO HOYOS** representó a más de un competidor habilitado en estos procesos; particularmente, recibía mandatos de **CATALINSA**, **LHO** e **IBEASER**, y en su momento de **MAUROS FOOD**.
- (iii) En el desarrollo de las ruedas de negociación, si bien el operador investigado tenía la representación de más de una de las empresas proveedoras habilitadas en la punta vendedora, este únicamente manifestaba el "conforme" en nombre de una sola de ellas en virtud del mandato recibido, luego de que la punta compradora (la **ALFM** a través de su corredor comisionista) señalara el precio máximo al que estaba dispuesta a adquirir el producto objeto de la operación. Esto conllevaba a que ningún otro proveedor habilitado interviniera en la operación, por lo que esta quedaba cerrada al precio máximo propuesto por la **ALFM** o un valor muy cercano al mismo.

De conformidad con las circunstancias expuestas, acreditadas plenamente en la presente actuación administrativa, el Despacho encontró demostrado que **JAVIER CAPARROSO HOYOS**, al ser el operador que actuaba en las ruedas de negociación de la **BMC** en representación de varios de los agentes de mercado sancionados, fue el instrumento a través del cual el acuerdo colusorio reprochado fue ejecutado en las ruedas de negociación y operaciones de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**, toda vez que teniendo conocimiento de la distribución de adjudicaciones efectuada por los proveedores investigados, lo que hizo el operador fue actuar en cada operación conforme a dicha distribución.

Así las cosas, el mérito para declarar responsable a **JAVIER CAPARROSO HOYOS** en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, se encontró plenamente soportado, razón por la cual no resultan de aceptación los argumentos con los que el recurrente pretende negar su responsabilidad en cuanto a su participación activa al ejecutar, colaborar y facilitar el acuerdo colusorio reprochado.

3.2.9. Argumentos sobre las sanciones impuestas a los investigados

A continuación, el Despacho procederá a dar respuesta los argumentos esgrimidos por los sancionados relacionados con el monto y el proceso de dosificación de las multas impuestas. En primer lugar, hará referencia a los argumentos presentados por parte de los agentes de mercado y posteriormente a los presentados por parte de las personas naturales sancionadas.

3.2.9.1. Consideraciones sobre las sanciones impuestas a los agentes de mercado

En primer lugar, los sancionados hicieron referencia a los diferentes criterios de dosificación de las sanciones y a la forma en que esta Superintendencia evaluó dichos criterios.

Sobre la dimensión del mercado afectado, **LHO** aseveró que no debieron ser tenidos en cuenta los procesos adelantados entre 2016 y 2018 pues estos no fueron especificados en la Resolución de

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Apertura de Investigación, además que, en su criterio, frente a los procesos correspondientes al periodo 2011-2015 operó la caducidad de la facultad sancionatoria.

Sobre este punto, el Despacho reitera las consideraciones expuestas en los acápites 3.2.1 y 3.2.2 de la presente Resolución, en el sentido que no resultan de recibo aquellos argumentos de los recurrentes que pretenden hacer una supuesta caducidad de la facultad sancionatoria en el presente caso, así como una supuesta incongruencia entre la apertura de la investigación y la Resolución Sancionatoria.

En cuanto al criterio relacionado con el impacto de la conducta, LHO y PROLAC manifestaron que debió tenerse en cuenta que la colaboración entre los competidores permitió a la ALFM satisfacer sus necesidades de adquisición de productos en el tiempo establecido, hecho que representaría un efecto pro competitivo. Adicionalmente, indicaron que en algunos de los procesos analizados concurren varios actores distintos a los sancionados que pudieron cerrar operaciones al mejor precio posible. Algunas de estas empresas fueron Comestibles Dan Zona Franca S.A.S., Incolcar S.A., Alimentos Polar S.A., Nestlé de Colombia, entre otros.

Al respecto, este Despacho reitera que del análisis del mercado afectado expuesto en la Resolución Sancionatoria, pueden destacarse diferentes elementos que llevan a rechazar los argumentos de los recurrentes. En primer lugar, que los diferentes mecanismos para realizar procesos de contratación en la modalidad de selección abreviada, particularmente los referentes a bienes y servicios de características técnicas uniformes, tienen como finalidad *"lograr el mejor valor del dinero de los contribuyentes y de los demás recursos del Estado"*⁴² mediante la adquisición de bienes y productos al menor precio posible. Es por ello que el factor principal de competencia y el garante de la selección objetiva es el menor precio.

Lo anterior no quiere decir que al pretender garantizar el menor precio posible no se tengan en cuenta variables como la cantidad y calidad de los bienes y servicios. Por el contrario, de las órdenes de compra puede determinarse que adquirir la totalidad de los productos era una prioridad de la ALFM. De acuerdo con lo anterior, pretender disminuir el impacto de la conducta afirmando que la entidad contratante accedió a la totalidad de los bienes requeridos sería desconocer las demás variables que también resultan fundamentales en un proceso de compra como los desarrollados por la ALFM.

Adicionalmente, no es cierto que esta Superintendencia haya desconocido precisamente aquellos escenarios dentro de los procesos analizados, en los que sí concurren otros competidores ajenos al acuerdo anticompetitivo. Justamente tales escenarios sirvieron como ejercicio contrafactual que le permitió a este Despacho acreditar los efectos de la ausencia de competencia respecto de la mayoría de productos. Lo anterior, en la medida en que mientras en aquellos casos en donde concurren agentes de mercado no pertenecientes al cartel se realizaron lances que llevaron a la ALFM a contratar los productos a menores precios, en aquellos en donde solo participaron los cartelistas no hubo lances, o fueron inválidos, o hubo una cantidad tal que el ahorro respecto del precio inicial fue mínimo.

Así, el Despacho reitera que en el presente caso es evidente el impacto negativo que la ausencia de competencia trajo a los procesos de contratación afectados, y por ende, rechazará los argumentos presentados.

Respecto del beneficio obtenido por el sancionado con la conducta, PROLAC indicó que si se analizan los márgenes brutos de la empresa antes y durante el periodo investigado, no se encuentran variaciones anormales. En su concepto, esto evidenciaría que la conducta no derivó beneficio alguno para la empresa.

⁴² Safar, M. (2016). ¿Hay ventajas en el mecanismo de subasta para la contratación pública en Colombia? Revista digital de Derecho Administrativo n.º 15, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, pp. 273-293. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n15.13>

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Frente al particular, deben realizarse las siguientes precisiones. En primer lugar, es importante señalar a **PROLAC** que en escenarios de contratación como los aquí analizados, la competencia es por y no en el mercado. Es decir, el agente que resulta adjudicatario en el proceso, adquiere la característica de monopolio que, de acuerdo con las condiciones de su oferta, le permite obtener unos márgenes positivos como resultado de la fijación de precios supra competitivos. En este sentido, es errado manifestar, como lo hizo **PROLAC**, que los márgenes brutos de la empresa que participa en este tipo de procesos de contratación son el resultado de escenarios perfectamente competidos.

Habiendo realizado dicha aclaración, debe destacarse que si bien uno de los posibles beneficios que derivan de un acuerdo colusorio como el desplegado en el presente caso es un precio cercano al monopolio, que lleva a niveles de margen mayores que en los escenarios en donde las empresas compiten por el contrato, lo cierto es que dicho beneficio no es el único posible. En este caso, lo que sucedió es que al repartirse los cartelistas los diferentes productos de cada proceso, además de fijar precios en sus ofertas que les permitieran mantener márgenes positivos, garantizaron cantidades adjudicadas. Para **PROLAC**, esto representó servir cerca del 25% del total de productos repartidos entre los cartelistas. Esta estabilidad y certeza en su participación en el mercado, que implica también certeza en sus ingresos, es sin duda el mayor beneficio obtenido por el infractor.

En pocas palabras, con la conducta desplegada, **PROLAC** y los demás cartelistas eliminaron cualquier presión competitiva existente entre ellos, lo que les permitió garantizar estabilidad en sus márgenes de ganancia, pero también en las cantidades que cada uno de ellos vendería de los productos asignados y, por ende, en los ingresos que percibirían las empresas como resultado de los bienes ofrecidos a la **ALFM**. Siendo evidente el beneficio obtenido por el infractor de la conducta, y coincidente con lo expresado en la Resolución Sancionatoria, el Despacho debe descartar el argumento presentado.

Ahora bien, para **PROLAC**, esta Superintendencia valoró de forma incorrecta su grado de participación en la conducta pues, en su parecer, su participación en el intercambio de información fue mínima, toda vez que la empresa es mencionada directamente en un solo correo y, de acuerdo con declaraciones rendidas ante la Autoridad, participó solamente en tres (3) reuniones con los demás proveedores de comidas listas para establecer la forma en la que podían cumplir con las demandas de la **ALFM**.

El anterior argumento no puede ser de recibo por parte de este Despacho por cuanto la participación de una empresa en un acuerdo anticompetitivo no puede confundirse con el número de pruebas documentales o testimoniales que haya encontrado esta Superintendencia. Teniendo en cuenta el carácter ilegal de las prácticas restrictivas de la competencia, es lógico que los agentes involucrados en ellas desplieguen estrategias para mantener oculto su comportamiento, de modo que durante la investigación por parte de la Autoridad no se encuentre evidencia directa de la totalidad de participaciones de cada uno de los investigados. No obstante lo anterior, para esta Superintendencia el conjunto de pruebas recaudadas y presentes en el Expediente dan cuenta suficiente de la participación de **PROLAC** en la misma, razón por la cual no se modificará la evaluación del criterio relacionado con su grado de participación.

Por otro lado, **LHO** indicó que no se tuvo en cuenta en la dosificación de su sanción que la empresa no tenía antecedentes en la comisión de conductas anticompetitivas.

En este punto, el Despacho considera importante resaltar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, particularmente en su parágrafo, la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia es una circunstancia de agravación de la sanción de los infractores y no un criterio de graduación de la misma, por lo cual la ausencia de dichos antecedentes no resulta ser relevante para dosificar la multa impuesta a **LHO**. Así, debe descartarse el argumento presentado por la empresa.

Sobre el criterio relacionado con el patrimonio del infractor, **CATALINSA**, **IBEASER** y **LHO** afirmaron que las sanciones se calcularon con base a su patrimonio bruto y no líquido y solicitaron

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

a esta Superintendencia tener en cuenta éste último pues es el que representa su verdadera capacidad de pago.

En este punto, debe indicarse que esta Superintendencia si tuvo en cuenta el patrimonio líquido de los sancionados, contrario a lo señalado por estos. De forma expresa se indicó en la Resolución Sancionatoria que "[p]ara la dosificación de la sanción, además, se tendrá en cuenta el tamaño de las empresas, sus ingresos operacionales, patrimonio y, en general, toda la información financiera de las mismas, así como de las personas naturales a ellas asociadas de tal forma que la sanción resulte disuasoria pero no confiscatoria".

No obstante lo anterior, se aclara que los porcentajes de las multas con respecto al patrimonio, presentados de forma ilustrativa en la Resolución correspondieron a porcentajes sobre patrimonio bruto. Lo anterior, sin embargo, no puede ser un argumento suficiente para modificar los montos de las sanciones pues, se reitera, esta Superintendencia realiza un análisis integral de la situación financiera de las empresas para imponer las sanciones, en el que se estudian tanto el patrimonio bruto como el neto, así como los ingresos operacionales, entre otros, con el fin de determinar la verdadera capacidad de pago de los agentes de mercado haciendo uso de la información financiera del último año fiscal que se encuentre en el Expediente.

Finalmente, respecto de la conducta procesal, varios de los agentes de mercado sancionados manifestaron que este Despacho debió valorar sus conductas de forma positiva. Para LHO, la colaboración de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** debió ser extendida a la empresa que ella representaba.

En el caso de **IBEASER**, la empresa resaltó que tanto ella como su Gerente y Representante Legal, **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, colaboraron para el esclarecimiento de los hechos tanto en los descargos como en la práctica de pruebas. De acuerdo con su recurso de reposición, la empresa presentó testimonios de exfuncionarios de la **ALFM** y de comisionistas de bolsa para permitirle a la Delegatura entender el funcionamiento del mercado, así como aspectos técnicos de la producción de comidas listas y panadería, aportó un dictamen técnico, probó su colaboración para la actualización de la norma técnica militar, nunca negó la existencia de los correos electrónicos ni de sus anexos, explicó su alcance y contenido, propuso garantías para la terminación anticipada de la investigación, entre otras conductas. Para los recurrentes, su conducta procesal es comparable con la de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** y **HERNANDO PRIETO MOLINA**.

En esta misma línea, **PROLAC** y **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** aseveraron que también colaboraron con el esclarecimiento de los hechos, asistiendo a declarar y brindando toda la información de su conocimiento. En su criterio, al no presentarse reproche sobre su conducta procesal, ésta debió ser valorada positiva y no neutra, pues no es un criterio de agravación sino de dosificación, según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

Sobre el criterio relacionado con la conducta procesal de los investigados, debe aclararse que responder a los requerimientos realizados por la Autoridad, así como ejercer su derecho de defensa y contradicción de manera adecuada, lo que incluye rendir declaraciones ante esta Superintendencia, aportar y solicitar el decreto de pruebas durante la etapa pertinente para tal fin, no puede interpretarse como un atenuante a las sanciones impuestas, pues su comportamiento procesal apenas se limitó a cumplir con sus obligaciones legales.

Ahora bien, no es cierto que cumplir con sus obligaciones legales deba valorarse positivo en la medida en que no se encuentre ningún reproche por parte de la Autoridad ante dicha conducta. Lo cierto es que esta Superintendencia en diversas ocasiones ha valorado de forma positiva este criterio cuando considera que los agentes han colaborado de manera efectiva con la investigación. El anterior es el caso de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE**, quien, durante la presente investigación, aceptó su participación en el acuerdo objeto de la presente investigación, hecho que implicó eficiencia procesal para esta Autoridad. En este sentido, el argumento de **PROLAC** y **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** de que su conducta procesal fue positiva debe rechazarse.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

En el caso de **LHO**, empresa representada por **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** y de **IBEASER**, el Despacho acogerá el argumento presentado, toda vez que los recurrentes reconocieron ante esta Superintendencia los hechos por los cuales resultaron sancionados, razón por la cual se tendrá en cuenta dicha colaboración y se procederá a dosificar nuevamente sus sanciones.

De conformidad con los criterios anteriormente analizados, a **LHO** le será modificada la multa impuesta en la Resolución Sancionatoria, reduciéndola a la suma de **MIL CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.187.778.306.00)** equivalentes a **TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTAS CINCUENTA Y OCHO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (33.358 UVT)** por la infracción a la prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

De otra parte, a **IBEASER** le será modificada la multa impuesta en la Resolución Sancionatoria, reduciéndola a la suma de **MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.759.875.975.00)** equivalentes a **CUARENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTAS VEINTICINCO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (49.425 UVT)** por la infracción a la prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Adicional a las consideraciones sobre los diferentes criterios de dosificación tenidos en cuenta para definir los montos de las sanciones, **LHO** solicitó que se tuviera en cuenta que la empresa es una empresa mediana, por el tamaño de sus activos y sus ingresos operacionales. Por su parte, **IBEASER** solicitó que se reduzca su sanción por cuanto la empresa no participó en cuatro (4) de los ocho (8) procesos de compra analizados en el periodo de 2016-2018. La compañía también solicitó que se tuviera en cuenta para la dosificación de su sanción que entregó en su totalidad y en un tiempo inferior al dispuesto todos los productos en los que resultó adjudicataria. Finalmente, resaltó que la confianza de la empresa en la legalidad de la conducta de la **ALFM**, también debió ser un factor de reducción de la multa.

Para el caso de **LHO**, este Despacho reitera que en la Resolución Sancionatoria fueron analizados los criterios de dosificación de conformidad con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por lo que no existen consideraciones adicionales a las ya realizadas que pudiesen modificar la multa impuesta a la compañía, como su tamaño empresarial.

Tampoco resultan de recibo las razones por las cuales **IBEASER** solicita la reducción de la sanción impuesta toda vez que, por un lado, esta Superintendencia ya tuvo en cuenta la participación de la empresa y destacó, de manera explícita, que resultó adjudicada en un total de 88 productos distribuidos en 14 de los 18 procesos analizados, lo que haría evidente que se consideró que la empresa no participó en cuatro de ellos, y por otro lado, porque el hecho de que la empresa haya cumplido con la entrega de los productos en los que resultó adjudicataria y bajo los estándares de calidad esperados, además de ser lo que se esperaría de la empresa, y su obligación contractual, no podría llegar a ser un criterio de atenuación de su sanción. Lo anterior por cuanto, ni está dispuesto en los criterios relacionados en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, ni tienen relación alguna con la comisión de la conducta ni los efectos anticompetitivos que de ella se derivaron.

Por último, **PROLAC**, **IBEASER** y **LHO** manifestaron que a causa de la emergencia por COVID-19 la situación financiera de las empresas ha cambiado y que a julio de 2020 presentan pérdidas producto de menores ingresos ante costos fijos y de nómina constantes e, incluso, crecientes. Para las empresas esto implicaría una incapacidad de pago de la sanción y potenciales situaciones de quiebra de las empresas.

PROLAC aportó un certificado del revisor fiscal en donde se exponen pérdidas de más de 300 millones de pesos para el primer semestre de 2020. Por su parte, **LHO** aportó un dictamen pericial en el que se realizó un análisis de las cuentas financieras de la empresa, una comparación entre lo sucedido a diciembre de 2019 y julio de 2020 y los riesgos de liquidez y crediticio que enfrentaría la

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

empresa al pagar la sanción impuesta. Finalmente, **IBEASER** justificó su situación en el hecho de que durante abril, mayo y junio de 2020, la producción de alimentos de la empresa decreció hasta niveles históricos y la virtualidad de la educación implicó una suspensión indeterminada del Plan de Alimentación Escolar - **PAE**. Agregó que la Secretaría de Educación de Bogotá solicitó expresamente la cancelación de órdenes de compra del **PAE** para el segundo semestre de 2020, forzando a **IBEASER** a reducir su planta de empleados, disminuir las expectativas de ingresos para el segundo semestre del año y afectar su patrimonio líquido para asumir sus costos fijos.

Frente al particular, resulta relevante manifestar que, si bien esta Superintendencia reconoce los efectos negativos que ha traído la pandemia sobre las finanzas de las empresas a nivel general, lo cierto es que en este punto del año, en donde se cuenta con resultados parciales de las cuentas financieras, no es posible determinar cuál será el efecto real de la misma para el año fiscal 2020. Lo anterior toda vez que se espera una recuperación durante el segundo semestre, con un menor impacto de la pandemia a comparación del primero, que implicaría cambios en las diferentes cuentas presentadas.

Por ejemplo, si bien se reconoce que **IBEASER** demostró ante esta Superintendencia que en su caso particular recibió una solicitud de cancelación de las órdenes de compra del **PAE**, lo cierto es que no es posible determinar qué porcentaje de sus ingresos de 2020 hubiese representado dicho contrato y, relacionándolo con los ingresos operacionales de 2019, suponiendo que dichas proporciones se mantienen constantes, representaría 28%, lo que implica que para el 72% de los ingresos restantes no existe evidencia de qué sucedería con ellos. Adicionalmente, tampoco hay evidencia de cuál sería la reducción en los gastos producto de la no operación del **PAE** y en menor medida cómo afectaría esto al patrimonio de la empresa.

En este mismo sentido, es importante resaltar que comparaciones entre estados financieros de un año fiscal (2019) con estados de un solo trimestre (2020.1) son improcedentes, pues no reconocen posibles dinámicas en las cuales las empresas obtengan diferentes niveles de ingreso y ejecuten proporciones de gasto distintas para cada semestre. En otras palabras, si una empresa recibe ingresos significativamente superiores en el segundo semestre a comparación del primer semestre pero ejecuta mayor proporción de sus gastos durante el primer semestre, ninguna de sus cuentas ni los cálculos sobre estas (como utilidades) podrán ser comparables tomando periodos de referencia distintos. Es así como las comparaciones presentadas por **LHO**, así como por su perito, y por **PROLAC** no pueden ser de recibo.

Es evidente para este Despacho que la imposición de una sanción resulta ser un choque transitorio al gasto de la empresa que incrementa sus obligaciones, lo que en todos los casos, y no solo en la presente investigación, implica o reducción de activos o aumento en su deuda, dependiendo de la estrategia de pago que decida realizar la empresa. Esto implica a su vez un deterioro en algunos de sus indicadores, de apalancamiento, liquidez, riesgo, entre otros. No obstante lo anterior, se recuerda a los sancionados que la multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio es consecuencia de un comportamiento prohibido desplegado por cada una de las empresas, razón por la cual el eventual deterioro de sus indicadores financieros, de manera temporal, es proveniente de su comportamiento y no de una acción unilateral de la autoridad.

Ahora bien, reconociendo la Superintendencia de Industria y Comercio esta situación, y para que el impacto de las sanciones impuestas en los indicadores financieros no redunde en situaciones de riesgo o iliquidez de las empresas, además de tener en cuenta los estados financieros más actualizados para determinar la capacidad de pago, que en el presente caso correspondieron a los de 2019, la Entidad, a través de su Dirección Administrativa y Financiera, dispone de acuerdos de pago de las sanciones, de modo que las empresas encuentren alternativas para el pago de las mismas.

En cualquier caso, esta Superintendencia reitera que en el momento de dosificar las sanciones tuvo en cuenta además de la situación actual derivada de la emergencia por COVID-19, la información financiera completa, más actualizada de las empresas en 2019 y que en todos los casos la sanción no representó más del 15% ni de los ingresos operacionales ni del patrimonio, por lo cual no se

Por la cual se deciden unos recursos de reposición

encuentra que las mismas lleguen a ser confiscatorias, más allá del esfuerzo natural que debe implicar a las empresas asumirlas, de modo que tampoco resulte en un valor irrisorio y sin efecto disuasivo.

Por todo lo anterior, este Despacho procederá a modificar las sanciones impuestas a **IBEASER** y **LHO** por las consideraciones realizadas sobre su conducta procesal y a confirmar las demás sanciones impuestas.

3.2.9.2. Sobre las sanciones impuestas a las personas naturales

En primer lugar, **LUZ ADRIANA ALMANZA LATORRE** señaló que al momento de imponérsele la sanción no se tuvo en cuenta su salida de **LHO** a mediados de 2017 atribuyéndosele responsabilidad por hechos ocurridos hasta el 2018, por lo que en su recurso de reposición aportó como pruebas su carta de renuncia al cargo como representante legal de la empresa del 17 de julio de 2017 y certificado laboral en el que consta su fecha de salida el 30 de julio de 2017.

Así las cosas, el Despacho tendrá en cuenta lo señalado por **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** en su recurso de reposición, por lo que la multa a ella impuesta en la Resolución Sancionatoria le será reducida a la suma de **SEIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.587.295.00)** equivalentes a **CIENTO OCHENTA Y CINCO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (185 UVT)**.

De otra parte, **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** afirmó que la sanción impuesta es la máxima permitida por la ley pero que no existe motivación en la Resolución Sancionatoria para tomar esta decisión. En su concepto, esta ausencia de motivaciones implica que su sanción debe ser similar a la impuesta a los demás investigados.

Particularmente, destaca que: (i) no se tuvo en cuenta la conducta procesal positiva como se hizo en el caso de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE**, cuando él también colaboró con la Autoridad de forma similar; (ii) no es controlante de **IBEASER** y **LHO**; (iii) no tuvo una posición de líder o instigador de la conducta pues, como se evidencia en el Expediente, el origen de la coordinación provenía de la **ALFM**; (iv) si se compara su sanción con la impuesta a otros agentes facilitadores sancionados por la Superintendencia de Industria y Comercio en casos como el de seguridad privada, pañales, Comcel, IDU, Patios, entre otros, se evidencia que la sanción de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** es la más alta, incluso frente a sancionados que mintieron en sus declaraciones y obstruyeron las investigaciones; (v) su sanción es 1.972 veces superior a la impuesta a **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO** y, en comparación con los demás sancionados; (vi) la sanción es superior en 224 veces a la de **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS**, que fue declarado como un agente controlante de empresas, lo que representaría una violación al principio de igualdad; y (vii) la multa está al nivel de las sanciones impuestas a las empresas, lo que no respeta la diferencia dispuesta por el legislativo entre empresas y personas naturales.

Sobre los argumentos esgrimidos por **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, este Despacho se permite indicar lo siguiente:

- En el Expediente se encuentra plenamente probado el rol de controlante competitivo que ejerce **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** sobre **IBEASER**. No obstante lo anterior, dicho rol no es el fundamento para el monto de sanción impuesta, como equivocadamente lo considera el sancionado.
- Tal y como se señaló en la Resolución Sancionatoria, las consideraciones sobre el grado de participación de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** en la conducta reprochada se debieron a su rol protagónico en la ejecución del acuerdo anticompetitivo en el marco de la totalidad de los procesos de contratación que fueron objeto de análisis y teniendo en cuenta que el sancionado impartía órdenes y directrices relacionadas con la política empresarial tanto de **IBEASER** como de **LHO**, particularmente en lo relacionado con su participación en los procesos de la **ALFM** en la **BMC** y en las relaciones de colaboración entre ambas empresas.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

- En ninguno de los criterios de dosificación de la sanción se estableció que **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** haya sido líder en la creación o instigador de la conducta. Lo que sí se resaltó fue su participación activa y protagónica, plenamente probada, en la ejecución del acuerdo anticompetitivo.
- Con el fin de tasar las sanciones a imponer, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene en cuenta los distintos criterios establecidos en la ley, considerando las condiciones particulares de cada persona sancionada y reconociendo que, por regla general, la situación financiera, así como la actividad de cada persona en el mercado o su implicación en la conducta no es la misma, entre otras condiciones diferenciadoras. Lo anterior implica que las multas a imponer resulten, en términos absolutos, diferentes entre sí, pero asegura que se cumpla la finalidad de la multa en cada caso bajo un principio de proporcionalidad.
- La Corte Constitucional ha indicado, sobre la proporcionalidad en materia de sanciones administrativas que "la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad."⁴³ (Negrilla y subrayado fuera del texto)
- Como se indicó en la Resolución Sancionatoria, el ejercicio de dosificación de la sanción debe tener en cuenta que, por un lado, la multa no resulte confiscatoria o expropiatoria, pero que por otro lado, esta no sea irrisoria, de modo que se aleje de los propósitos de represión y disuasión. En este sentido, la capacidad de pago y situación financiera de los investigados permite determinar que frente a las empresas y las personas naturales involucradas la sanción tenga la rigidez apropiada.
- Presentar comparaciones de sanciones con representantes legales de empresas que violaron el régimen de libre competencia económica en otros mercados no resulta procedente. Lo anterior por cuanto las conductas reprochadas, los hechos que llevaron a la declaración de responsabilidad, el impacto de las mismas en el mercado, la dimensión del mercado afectado y demás características del mismo no son comparables.
- **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** compara su sanción con personas naturales de diferente capacidad económica, que fueron sancionadas por otras conductas y cuyos casos particulares implicaron en su momento un ejercicio de dosificación que aparte de considerar los mismos criterios dispuestos por ley, en nada se relaciona con el realizado en el presente caso.
- Tampoco resulta procedente presentar comparaciones en valores absolutos con agentes de mercado sancionados en la presente investigación pues, se reitera, las condiciones particulares de cada investigado, como su situación financiera, necesariamente implican que los valores absolutos de las sanciones difieran entre sí.
- En aquellos casos que resalta el recurrente en donde se encontró que las personas naturales tuvieron una conducta procesal reprochable, se tuvo en cuenta dicho criterio al momento de dosificar las sanciones respectivas. En el presente caso, también se valoró la conducta procesal de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE** de manera positiva, como se indicó en líneas anteriores, lo que separaría su caso aún más de aquellos con los que se comparó equivocadamente en el recurso de reposición.
- El Despacho llama la atención sobre la afirmación respecto de que la Ley 1340 de 2009 establece un principio según el cual las sanciones impuestas a personas naturales deben corresponder al 2% de las sanciones impuestas a personas jurídicas. El hecho de que el límite superior de las sanciones a personas naturales corresponda al 2% del límite superior para las multas a personas jurídicas, en ningún momento implica que dicha relación deba mantenerse en todos los casos en que esta Superintendencia sancione a personas jurídicas y sus

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C 125 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

representantes legales. En efecto, la ley prevé diferentes criterios para dosificar las sanciones en cada caso, con lo cual no sería lógico que las sanciones siempre guardaran la misma proporción. Así las cosas, este argumento se descarta por impertinente.

Por todo lo anterior, no resultan de recibo los argumentos de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**.

Ahora bien, **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, al igual que **IBEASER**, resaltó que colaboró para el esclarecimiento de los hechos tanto en los descargos como en la práctica de pruebas. De acuerdo con su recurso de reposición, la empresa presentó testimonios de exfuncionarios de la **ALFM** y de comisionistas de bolsa para permitirle a la Delegatura entender el funcionamiento del mercado, así como aspectos técnicos de la producción de comidas listas y panadería, aportó un dictamen técnico, probó su colaboración para la actualización de la norma técnica militar, nunca negó la existencia de los correos electrónicos ni de sus anexos, explicó su alcance y contenido, propuso garantías para la terminación anticipada de la investigación, entre otras conductas. En tal sentido, su conducta procesal es comparable con la de **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE** y **HERNANDO PRIETO MOLINA**.

Haciendo un análisis de las pruebas obrantes en el Expediente, en particular los escritos aportados por **IBEASER** así como las declaraciones de **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, el Despacho encuentra que efectivamente el investigado colaboró con el esclarecimiento de los hechos objeto de la presente investigación y aceptó su participación en los mismos, por lo que se procederá a modificar la sanción a él impuestas en consideración a su conducta procesal.

En consecuencia, de conformidad con los criterios anteriormente analizados, a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, le será modificada la multa impuesta mediante la Resolución Sancionatoria, rediciéndola a la suma de **MIL CUATROCIENTOS CUATRO MILLONES QUINIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO QUINCE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.404.518.115.00)** equivalentes a **TREINTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTAS CUARENTA Y CINCO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (39.445 UVT)** por la infracción a La prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

En segundo lugar, **HERNANDO PRIETO MOLINA** manifestó que el monto de la sanción impuesta debió considerar que en la Resolución Sancionatoria solo se da cuenta de dos pruebas que lo vinculan con las conductas investigadas y que en su conducta procesal debió resaltarse su aporte amplio y transparente de información a la investigación. Agregó que su sanción fue superior a la de los demás sancionados y que no se explica el motivo por qué.

Sobre esta última comparación y su impertinencia, ya se pronunció este Despacho en líneas anteriores. Ahora bien, se destaca que, contrario a lo asegurado por **HERNANDO PRIETO MOLINA**, esta Superintendencia sí valoró de forma positiva la conducta procesal del sancionado, estableciendo que el mismo aceptó su participación en cuanto a las relaciones de coordinación y colaboración con sus competidores, de modo que el criterio fue correctamente valorado. Finalmente, en relación con la cantidad de pruebas que lo vinculan con las conductas sancionadas, este Despacho encontró plenamente probada su participación en el acuerdo anticompetitivo, con lo cual el número de pruebas que lo vinculan resulta irrelevante. Sin embargo, es menester señalar que una de las pruebas más contundentes consiste en su propia declaración, en la que aceptó su responsabilidad. Así, no puede disminuirse su responsabilidad en función al número de pruebas.

Finalmente, **JAVIER CAPARROSO HOYOS** también presentó argumentos relacionados con el monto de la sanción impuesta. Afirmó que su participación en el acuerdo no tuvo relevancia y que ésta estuvo limitada a dar cumplimiento con el encargo establecido en los contratos de comisión, de modo que no existiría ningún efecto de su conducta en el mercado. Agregó que no existió en la Resolución Sancionatoria mención alguna sobre la multa impuesta en proporción a su patrimonio o ingresos y que esto es muestra de la falta de motivación y desproporcionalidad de su sanción. Por último, comparó su sanción impuesta con la de los demás responsables e indicó que fue muy superior a la de algunos de ellos.

69306---

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Frente a la relevancia de su participación en el acuerdo anticompetitivo, este Despacho reitera lo señalado tanto en la Resolución Sancionatoria como en el presente acto administrativo en el sentido que **JAVIER CAPARROSO HOYOS**, al ser el operador que actuaba en las ruedas de negociación de la **BMC** en representación de varios de los agentes de mercado sancionados, fue el instrumento a través del cual el acuerdo colusorio reprochado fue ejecutado en las ruedas de negociación y operaciones de los procesos de adquisición adelantados por la **ALFM** en el Mercado de Compras Públicas de la **BMC**, teniendo conocimiento de la distribución de adjudicaciones efectuada por los proveedores investigados y actuando en cada operación conforme a dicha distribución. En consecuencia, su argumento no resulta de aceptación por parte del Despacho.

En cuanto a la ausencia de mención sobre el porcentaje que la multa representó de su patrimonio o de sus ingresos, debe indicarse que dicha mención no es una obligación para esta Entidad y que en aquellos casos en donde se presenta, la misma tiene un carácter ilustrativo que resalta que del ejercicio de dosificación de la sanción no se obtuvieron montos confiscatorios. Adicionalmente, debe tener en cuenta el sancionado que a diferencia del caso de los infractores, el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 no dispone como criterio de dosificación de las sanciones ni el patrimonio ni el ingreso, de modo que mal haría esta Superintendencia en hacerlo.

En cualquier caso, **JAVIER CAPARROSO HOYOS** conoce su información financiera, particularmente la que se encuentra en el Expediente de esta Superintendencia, de modo que se encuentra en la capacidad de determinar el porcentaje que representa la multa impuesta sobre su patrimonio y sus ingresos, de modo que sea evidente que la misma no resulta desproporcionada. En este sentido su argumento será rechazado.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el numeral 2.2. del **ARTÍCULO SEGUNDO** de la Resolución No. 42543 del 29 de julio de 2020, en relación con la multa impuesta a **LA HUERTA DE ORIENTE S.A.S.**, identificada con NIT 860.504.860-1, por los motivos señalados en la parte considerativa de la presente Resolución, el cual quedará así:

"2.2. A LA HUERTA DE ORIENTE S.A.S., identificada con NIT 860.504.860-1, una multa de MIL CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.187.778.306.00) equivalentes a TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTAS CINCUENTA Y OCHO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (33.358 UVT)."

ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR el numeral 2.3. del **ARTÍCULO SEGUNDO** de la Resolución No. 42543 del 29 de julio de 2020, en relación con la multa impuesta a **IBEROAMERICANA DE ALIMENTOS Y SERVICIOS S.A.S.**, identificada con NIT 830.131.226-0, por los motivos señalados en la parte considerativa de la presente Resolución, el cual quedará así:

"2.3. A IBEROAMERICANA DE ALIMENTOS Y SERVICIOS S.A.S., identificada con NIT 830.131.226-0, MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.759.875.975.00) equivalentes a CUARENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTAS VEINTICINCO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (49.425 UVT)."

ARTÍCULO TERCERO: MODIFICAR el numeral 4.6. del **ARTÍCULO CUARTO** de la Resolución No. 42543 del 29 de julio de 2020, en relación con la multa impuesta a **LUZ ADRIANA ALAMNSA LATORRE**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.789.177, por los motivos señalados en la parte considerativa de la presente Resolución, el cual quedará así:

"4.6. A LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.789.177, una multa de SEIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MONEDA CORRIENTE (\$6.587.295.00) equivalentes a CIENTO OCHENTA Y CINCO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (185 UVT)."

ARTÍCULO CUARTO: MODIFICAR el numeral 4.7. del **ARTÍCULO CUARTO** de la Resolución No. 42543 del 29 de julio de 2020, en relación con la multa impuesta a **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.486.117, por los motivos señalados en la parte considerativa de la presente Resolución, el cual quedará así:

"4.7. A JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.486.117, una multa de MIL CUATROCIENTOS CUATRO MILLONES QUINIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO QUINCE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.404.518.115.00) equivalentes a TREINTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTAS CUARENTA Y CINCO UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (39.445 UVT)."

ARTÍCULO QUINTO: CONFIRMAR en sus partes restantes la Resolución No. 42543 del 29 de julio de 2020.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente Resolución a **INDUSTRIAS ALIMENTOS Y CATERING S.A.S.**, identificada con NIT 830.124.531-3, **LA HUERTA DE ORIENTE S.A.S.**, identificada con NIT 860.504.860-1, **IBEROAMERICANA DE ALIMENTOS Y SERVICIOS S.A.S.**, identificada con NIT 830.131.226-0, y **PRODUCTORA Y DISTRIBUIDORA DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y COMESTIBLES S.A.S.**, identificada con NIT 832.007.400-3, así como a **HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.907.337; **LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.274.492; **WILLIAM FAJARDO ROJAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.576.012; **CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.222.501; **DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.010.161.308; **LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.789.177; **JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.486.117; **HERNANDO PRIETO MOLINA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.942.317; **ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.430.467 y **JAVIER CAPARROSO HOYOS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.277.315, la **BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A.**, identificada con NIT 860.071.250-9, y el **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**, identificado con NIT 899.999.003-1 entregándoles copia de la misma e informándoles que en su contra no procede recurso alguno.

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR la presente Resolución a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**, la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**, la **BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A.** y las Cámaras de Comercio de las ciudades en donde las sociedades sancionadas se encuentren registradas.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 29 OCT 2020

EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO


ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

NOTIFICAR**INDUSTRIAS ALIMENTOS Y CATERING S.A.S.**

NIT 830.124.531-3

HAYDER MAURICIO VILLALOBOS ROJAS

Cédula de ciudadanía No. 79.907.337

LUIS HERNANDO VILLALOBOS SABOGAL

Cédula de ciudadanía No. 19.274.492

WILLIAM FAJARDO ROJAS

Cédula de ciudadanía No. 79.576.012

CLAUDIA MARCELA GONZÁLEZ MARTÍN

Cédula de ciudadanía No. 52.222.501

DIANA LUCERO GUALTEROS JIMÉNEZ

Cédula de ciudadanía No. 1.010.161.308

A.R. TRIPLEA S.A.S

NIT 830.083.272-3

Apoderado**ALEXIS FARUTH PEREA SÁNCHEZ**

C.C. 11.812.241

T.P. 146.643 del C.S. de la J.

Calle 31 No. 13a-51, Of. 337

Bogotá D.C.

aperea@pereasanchez.com**LA HUERTA DE ORIENTE S.A.S.**

NIT 860.504.860-1

LUZ ADRIANA ALMANSA LATORRE

Cédula de ciudadanía No. 51.789.177

Apoderado**CARLOS ANDRÉS URIBE PEDRAHITA**

C.C. 71.788.301

T.P. 105.887 del C.S. de la J.

Transversal 1A No. 57-45, Piso 1 apartamento 103

Bogotá D.C.

cauribep@uribepiedrahita.com**IBEROAMERICANA DE ALIMENTOS Y SERVICIOS S.A.S.**

NIT 830.131.226-0

JUAN CARLOS ALMANSA LATORRE

Cédula de ciudadanía No. 19.486.117

HERNANDO PRIETO MOLINA

Cédula de ciudadanía No. 79.942.317

Apoderado**CARLOS ANDRÉS PERILLA CASTRO**

C.C. 79.757.068

T.P. 90.099 del C.S. de la J.

Diagonal 75 No. 2 - 41

Bogotá D.C.

carlos_perilla@outlook.com**PRODUCTORA Y DISTRIBUIDORA DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y COMESTIBLES S.A.S.**

NIT 832.007.400-3

ALFREDO RAFAEL ROA SARMIENTO

Cédula de ciudadanía No. 7.430.467

Apoderado**JAIME HUMBERTO TOBAR ORDÓÑEZ**

C.C. 79.300.924

T.P. 44.088 del C.S. de la J.

Carrera 7 No. 32 - 33 piso 22

Bogotá D.C.

jaimetobar@trtabogados.com**JAVIER CAPARROSO HOYOS**

Cédula de ciudadanía No. 79.277.315

Apoderado**MANUEL GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ**

C.C. 80.420.247

T.P. 86.452 del C.S. de la J.

Carrera 8 No. 69 - 48

"Por la cual se deciden unos recursos de reposición"

Bogotá D.C.
gsossa@lizarazuasociados.com

EN CALIDAD DE TERCEROS INTERESADOS:

BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A.

NIT 860.071.250-9

Apoderado

ALEJANDRO ACEVEDO ESCALLÓN

C.C. 1.018.414.692

T.P. 196.243 del C.S. de la J.

Av calle 92 No. 11 - 51 piso 4

Bogotá D.C.

alejandro.acevedo@garrigues.com

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Dirección de Asuntos Legales

NIT 899.999.003-1

Carrera 54 No. 26-25 CAN - Dirección de Asuntos Legales

Bogotá D.C.

Notificaciones.Bogota@mindefensa.gov.co

COMUNICAR

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

NIT 899.999.119-7

Carrera 5 No. 15-80

Bogotá D.C.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

NIT 800.152.783-2

Diagonal 22 B No. 52 - 01 (Ciudad Salitre)

BOGOTÁ D.C.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

NIT 899.999.067-2

Carrera 69 No. 44 - 35

BOGOTÁ D.C.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

NIT 900.514.813-2

Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17, 10 y 8

BOGOTÁ D.C.

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

NIT 899.999.057-6

Calle 7a. No. 4-49

BOGOTÁ D.C.

BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A.

NIT 860.071.250-9

Cl. 113 #7 - 21. Torre A Piso 15

BOGOTÁ D.C.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

NIT. 860.007.322-9

Calle 67 No. 8 - 32

BOGOTÁ D.C.

CÁMARA DE COMERCIO DE FACATATIVA

NIT. 860.522.136-3

Carrera. 3 No. 4-60

Facatativá, Cundinamarca