

DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Grupo Élite contra Colusiones

INFORME MOTIVADO

VERSIÓN ÚNICA

Radicación 11-12476

Caso "AEROCAFÉ"

2017

EQUIPO RESPONSABLE:

FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ
Coordinador Grupo Élite contra Colusiones

CARLOS ANDRÉS ESGUERRA CIFUENTES
Líder Grupo Élite contra Colusiones

Edward Alberto Cristancho Mendieta
Abogado

Rober Alexis Núñez Barrero
Economista

Contenido

1. SÍNTESIS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	4
1.1. Agentes y vinculados	4
1.2. Fundamentos de la imputación	5
1.3. Defensa de los investigados.....	7
1.3.1. RODRIGO LÓPEZ ARANA y DICONULTORÍA	7
1.3.2. OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA e IDT.....	8
1.3.3. JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA	9
1.3.4. CDC y CASTRO FLOREZ	9
1.3.5. EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE	9
1.3.6. LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE.....	10
1.4. Periodo probatorio.....	10
2. FUNDAMENTOS DE LA RECOMENDACIÓN.....	10
2.1. Anotación preliminar.....	10
2.2. Análisis de las conductas imputadas	13
2.2.1. Relaciones pre-existentes entre los agentes	13
2.2.2. Coordinación en la estructuración de los consorcios	14
2.2.3. Coordinación de los agentes en la estructuración de las ofertas.....	18
2.2.4. Vínculos posteriores	34
3. OTRAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA DEFENSA DE LOS INVESTIGADOS	36
3.2. Otras consideraciones	45
4. RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES Y VINCULADOS	46
4.1. Responsabilidad de JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA y EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE en calidad de agentes del mercado	47
4.2. Responsabilidad de IDT	47
4.3. Responsabilidad de CASTRO FLOREZ.....	48
4.4. Responsabilidad de DICONULTORÍA.....	48
4.5. Responsabilidad de CDC.....	48
4.6. Responsabilidad de EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE y JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA en calidad de personas vinculadas con los agentes del mercado	49
4.7. Responsabilidad de OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA.....	49
4.8. Responsabilidad de LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE	50
4.9. Responsabilidad de RODRIGO LÓPEZ ARANA	50
5. RECOMENDACIÓN	50

INFORME MOTIVADO
Radicación: 11-12476**1. SÍNTESIS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA****1.1. Agentes y vinculados**

Mediante la Resolución No. 20396 de 30 de marzo de 2012 la Delegatura ordenó la apertura de una investigación administrativa para determinar si los agentes del mercado que se relacionarán a continuación infringieron la prohibición prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y si incurrieron en el acuerdo descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 en el marco de "los concursos de méritos CM-AAC-001-2009 y CM-AAC-002-2009". Los agentes del mercado investigados son los siguientes:

- **DICONSULTORÍA S.A. (DICONSULTORÍA)**, identificada con NIT. 800.003.776-2.
- **INGENIERÍA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO IDT LTDA., hoy IDT S.A.S. (IDT)**, identificada con NIT 806.005.614-9.
- **CASTRO FLOREZ S. en C., hoy CASTRO FLOREZ S.A.S. (CASTRO FLOREZ)**, identificada con NIT 900.122.824 – 0.
- **CDC INGENIERÍA LTDA., hoy CDC INGENIERÍA S.A.S (CDC)**, identificada con NIT 800.216.899-4.
- **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 75.091.164.
- **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 71.607.468.

Respecto de la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, la Delegatura formuló cargos en contra de las siguientes personas vinculadas con los agentes investigados:

- **LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE** –representante legal de **CDC**–, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.410.109.
- **RODRIGO LÓPEZ ARANA** –representante legal de **DICONSULTORÍA**–, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.772.800.
- **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** –representante legal de **IDT LTDA**–, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73.086.578.
- **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** –representante de los consorcios **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10**, así como de **CASTRO FLOREZ**–, identificado con la cédula de ciudadanía No. 71.607.468.

- **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** –representante de los consorcios **DICO IDT** y **DICO IDT 2**–, identificado con la cédula de ciudadanía No. 75.091.164.

1.2. Fundamentos de la imputación

La investigación preliminar se circunscribió a los procesos de selección **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, correspondiente con los concursos de méritos para la adjudicación de las interventorías para la construcción de los terraplenes 8 y 10 del Aeropuerto del Café y de sus obras complementarias¹.

Los datos generales del proceso **CM-AAC-001-2009** se ilustran a continuación:

Tabla No. 1. Datos generales del proceso de selección de la interventoría del Terraplén 8.

Objeto	Número del contrato	Proponentes	Presupuesto oficial	Adjudicatario
Interventoría técnica, administrativa y financiera de la construcción del terraplén No. 08 y las obras complementarias y necesarias para los terraplenes del Aeropuerto del Café, ubicado en Palestina – Caldas.	111 del 27 de octubre de 2009	<p>CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ (SILVA CARREÑO Y ASOCIADOS S.A., CAJIAO Y ASOCIADOS S.A., SALGADO MELÉNDEZ Y ASOCIADOS INGENIEROS CONSULTORES S.A.).</p> <p>CONSORCIO DICO IDT (DICONSULTORÍA S.A., IDT LTDA., JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA).</p> <p>CONSORCIO PALESTINA 8 (CASTRO FLOREZ Y CÍA S. en C., CDC INGENIERÍA LTDA., EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE).</p>	\$3.451.568.500	CONSORCIO DICO IDT

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con la información que obra en el expediente².

Mediante la Resolución No. 126 del 21 de octubre de 2009, la **ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ (AEROCAFÉ)** adjudicó la interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción del terraplén No. 8 al **CONSORCIO DICO IDT** (integrado por los investigados **DICONSULTORÍA, IDT** y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**) por un valor de \$3.451'507.500.

¹ Folio 1379 a 1382 del cuaderno público No. 4. Los vínculos web correspondientes en el SECOP son: <http://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=09-15-239545> y <http://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=09-15-239546>.

² Folio 1379 a 1382 del cuaderno público No. 4.

Las propuestas de los demás oferentes fueron rechazadas por las siguientes causales:

- **CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ:** por incumplimiento de los requisitos relacionados con la experiencia específica, el director de interventoría, el ingeniero residente No. 2 y el especialista en geotécnica.
- **CONSORCIO PALESTINA 8:** por incumplimiento de los requisitos de capital de trabajo, capacidad de contratación, capacidad residual, experiencia del 90% del presupuesto oficial, director de interventoría y especialista ambiental³.

Los datos generales del proceso **CM-AAC-002-2009** se ilustran a continuación:

Tabla No. 2 Datos generales del proceso de selección de la interventoría del Terraplén 10

Objeto	Número del contrato	Proponentes	Presupuesto oficial	Adjudicatario
Interventoría técnica, administrativa y financiera de la construcción del terraplén No. 10 y las obras complementarias y necesarias para los terraplenes del Aeropuerto del Café, ubicado en Palestina - Caldas.	116 del 6 de noviembre de 2009	ESPARZA INGENIERÍA LTDA. CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ (SILVA CARREÑO Y ASOCIADOS S.A., CAJIAO Y ASOCIADOS S.A., SALGADO MELÉNDEZ Y ASOCIADOS INGENIEROS CONSULTORES S.A.). CONSORCIO DICO IDT 2(DICONSULTORÍA S.A., IDT LTDA., JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA). CONSORCIO PALESTINA 10 (CASTRO FLOREZ Y CIA S. en C., CDC INGENIERÍA LTDA., EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE).	\$1.632.764.675	CONSORCIO DICO IDT 2

FUENTE: Elaboración SUPERINTENDENCIA con la información que obra en el expediente⁴.

Dos de las propuestas fueron rechazadas por las siguientes causales:

- **CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ:** incumplimiento del requisito de director de interventoría.
- **CONSORCIO PALESTINA 10:** incumplimiento del requisito de especialista ambiental.

³ Folio 1379 a 1382 del cuaderno público No. 4 (evaluación técnica).
⁴ Folio 1379 a 1382 del cuaderno público No. 4.

Por otra parte, se presentó un empate entre **CONSORCIO DICO IDT 2 y ESPARZA INGENIERÍA LTDA.** Al respecto, la entidad contratante acudió a los criterios de desempate previstos en el pliego de condiciones, los cuales favorecieron al **CONSORCIO DICO IDT 2** por cuanto acreditó que estimó su oferta económica con base en la visita no obligatoria al sitio de obra⁵.

De los elementos de convicción recaudados en la etapa de averiguación preliminar, la Delegatura acreditó la existencia de relevantes coincidencias en la documentación que integra las propuestas de los proponentes investigados, y junto con las razones expuestas en las declaraciones de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, infirió que entre las estructuras plurales **PALESTINA 8, PALESTINA 10, DICO IDT y DICO IDT 2** la competencia fue apenas aparente en tanto que los agentes del mercado y las personas vinculadas con ellos se comportaron coordinadamente en los procesos de selección **CM-AAC-001-2009 y CM-AAC-002-2009.**

1.3. Defensa de los investigados

1.3.1. RODRIGO LÓPEZ ARANA y DICONCONSULTORÍA

Los investigados presentaron descargos y pidieron el decreto de pruebas mediante escrito radicado el 11 de mayo de 2012, el cual resultó extemporáneo en la medida en que fueron notificados de la resolución de apertura de la investigación el 11 de abril de 2012, de manera que el término previsto en el inciso 2 del artículo 52 del Decreto 2153 de 1992 venció el 10 de mayo del mismo año⁶.

En el escrito de descargos los investigados formularon los siguientes argumentos:

- a. La labor de **DICONCONSULTORÍA** se limitó a remitir al representante legal de **DICO-IDT y DICO-IDT 2** la información necesaria para participar en los procesos de selección **CM-AAC-001-2009 y CM-AAC-002-2009.**
- b. La conducta imputada a **DICONCONSULTORÍA** no es "típica". En efecto, no era posible que se limitara la "libre escogencia y la libre competencia" porque los procesos de selección objeto de investigación eran concursos públicos abiertos en los que no existía precalificación, de manera que cualquier interesado pudo haber participado. Adicionalmente, en el concurso de méritos **CM-AAC-002-2009** se presentó un empate entre dos de los proponentes.
- c. La conducta no es antijurídica en tanto que, como se trataba de concursos abiertos en los cuales el precio no era factor de selección, todos los interesados tuvieron la oportunidad de participar en esos procesos.
- d. No existe culpabilidad en la conducta desplegada por **DICONCONSULTORÍA y RODRIGO LÓPEZ ARANA** debido a que nunca "tuvieron la intención de realizar las conductas restrictivas de competencia, ni nunca las realizaron,

⁵ Folio 1379 a 1382 del cuaderno público No. 4 (pliego de condiciones definitivo).

⁶ Mediante certificación que obra en el folio 708 del cuaderno público No. 3 consta que **RODRIGO LÓPEZ ARANA y DICONCONSULTORÍA** fueron notificados personalmente del acto de apertura el 11 de abril de 2012, por lo que el término máximo para presentar descargos y pedir pruebas expiró el 10 de mayo de 2012.

*ni directa o indirectamente, porque no tuvieron el control de las decisiones en la etapa precontractual de los procesos*⁷.

En la audiencia de alegaciones prevista en el inciso 3 del artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, los investigados presentaron los siguientes argumentos:

- a. En concursos de méritos no existe la posibilidad de que se estructuren acuerdos que afecten la libre competencia en razón a que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en ese tipo de procesos de selección el precio no es objeto de calificación.
- b. La facultad sancionatoria por prácticas restrictivas de la libre competencia económica que tiene la Superintendencia de Industria y Comercio caducó, en tanto que pasaron cinco años desde la adjudicación de los concursos de méritos que interesan en este caso.
- c. Las declaraciones de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** no prueban los fundamentos de la acusación, por cuanto las preguntas formuladas *“no fueron objetivas, pues se trató de preguntas asertivas e inductivas que no son admisibles”*. Adicionalmente, las versiones que rindieron esos investigados resultaron contrarias de lo que afirmaron las demás personas que rindieron declaración en el marco de esta actuación.
- d. Es común tramitar las pólizas de seriedad con el mismo corredor debido al *“tamaño de Manizales”*. De otra parte, la presentación del mismo director de obra en las propuestas está justificada porque *“obedece a la dificultad del objeto contractual del PROCESO DE SELECCIÓN 1 y 2 y al tamaño de Manizales, lo que (...) hace muy normal y muy común, que en un cargo tan complejo pues podían los dos consorcios haber pensado en el mismo sujeto”*.
- e. No existe prueba de que los investigados participaron en la elaboración de las ofertas; la conducta acusada no causó perjuicios a terceros; no existió *“(…) un aumento de precios”* y, además, no *“se dio ninguna de esas circunstancias que la propia guía de la Superintendencia prevé para las colusiones en las licitaciones”*⁸.

1.3.2. OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA e IDT

Mediante escritos radicados el 11 de mayo de 2012 –que por las mismas razones anotadas en el numeral anterior resultaron extemporáneos⁹– los investigados pidieron el decreto de pruebas sin formular ningún argumento en relación con el acto de apertura de la investigación.

⁷ Folio 629 del cuaderno público No. 3.

⁸ Folios del 2054 a 2061 del cuaderno público No. 7 (minutos 29:28, 11:55, 17:59, 31:13 y 28:08).

⁹ Mediante certificación que obra a folio 708 del cuaderno público No. 3 y en el reverso del folio 588 del acto contentivo de la formulación de pliego de cargos, consta que **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** e **IDT** fueron notificados personalmente del acto de apertura el 11 de abril de 2012. Por lo tanto, el término máximo para presentar descargos y pedir pruebas expiraba el 10 de mayo de 2012.

En la audiencia realizada con fundamento en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992 aseveraron que la "duda" sobre la identidad del quejoso desacredita el valor de la noticia de prensa que dio origen a la investigación. Agregaron que en la investigación "se vulneró el debido proceso" por no acoger la solicitud formulada mediante escrito radicado el 29 de diciembre de 2014, que consistió en decretar la declaración de FRANCISCO MURCIA¹⁰.

1.3.3. JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA

Mediante comunicación radicada el 16 de mayo de 2012 el investigado pidió el decreto de pruebas pero no criticó los fundamentos de la acusación. En la audiencia de alegaciones se adhirió a las conclusiones expuestas por OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA e IDT¹¹.

1.3.4. CDC y CASTRO FLOREZ¹²

Mediante escrito radicado el 15 de mayo de 2012 CDC y CASTRO FLOREZ pidieron el decreto de pruebas, pero no presentaron descargos.

En la audiencia de alegaciones prevista en el inciso 3 del artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, formularon los siguientes argumentos:

- a. La facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de conductas de colusión en concursos y licitaciones públicas caducó.
- b. Acudir a la misma corredora de seguros no constituye un comportamiento restrictivo de la libre competencia económica. Además, en "[M]anizales no es imposible, sino al contrario es muy probable, que las firmas de ingeniería se conozcan y acudan a los mismos mecanismos para el desarrollo de su objeto social"¹³.

1.3.5. EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE¹⁴

Mediante escrito radicado el 15 de mayo de 2012 el investigado pidió el decreto de pruebas, pero no se refirió a los presupuestos fácticos de las infracciones administrativas imputadas.

En la audiencia de alegaciones realizada con apoyo en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992 afirmó que la facultad sancionatoria de la administración caducó por cuanto pasaron 5 años desde la adjudicación de los contratos, a lo que agregó que no se acreditó la afectación a terceros y al mercado¹⁵.

¹⁰ Folios del 2054 a 2061 del cuaderno público No. 7 (minutos 01:01:13 - 01:01:57).

¹¹ Folio 2054 a 2061 cuaderno público No. 7.

¹² Folios 657 a 669 del cuaderno público No. 3.

¹³ Folios 2054 a 2061 del cuaderno público No. 7 (minutos 34:29 y 36:41).

¹⁴ Folios 657 a 669 del cuaderno público No. 3.

¹⁵ Folio 2054 a 2061 del cuaderno público No. 7 (minutos 49:39, 51:34, 48:31 y 48:38).

1.3.6. LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE

Guardó silencio en el término de traslado para presentar descargos y/o aportar o pedir pruebas¹⁶.

En la audiencia prevista en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, insistió en la caducidad de la facultad sancionadora de la administración respecto de los hechos investigados¹⁷.

1.4. Periodo probatorio

Mediante Resolución No. 47701 del 14 de agosto de 2013 se decretaron unas pruebas y se rechazaron otras. Posteriormente, de acuerdo con los principios de economía y celeridad que orientan las actuaciones administrativas, establecidos en los numerales 12 y 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, por medio de la Resolución No. 87416 del 5 de noviembre de 2015¹⁸ se prescindió de algunas pruebas decretadas, entre las cuales se encuentran requerimientos de información formulados a los investigados y las declaraciones que no pudieron realizarse respecto de los investigados que no asistieron a las audiencias programadas. En este acto administrativo se recomendará que esa conducta procesal de los investigados sea analizada por el Superintendente de Industria y Comercio conforme con lo establecido en los numerales 15 y 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificados por los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009.

2. FUNDAMENTOS DE LA RECOMENDACIÓN

Le corresponde a la Delegatura analizar si (i) en los concursos de méritos adelantados por **AEROCAFÉ** para adjudicar el contrato de interventoría de los terraplenes 8 y 10 –y demás obras adicionales– del Aeropuerto del Café, los agentes **DICONSULTORÍA, IDT, JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA, CASTRO FLOREZ, CDC** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** coludieron con el propósito de falsear la libre competencia que debió caracterizar el comportamiento de los integrantes de las estructuras plurales **DICO-IDT** y **PALESTINA 8** y **DICO-IDT 2** y **PALESTINA 10** en los procesos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, respectivamente. Adicionalmente, la Delegatura debe determinar si (ii) ello comporta una infracción a la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, y (iii) la configuración del acuerdo anticompetitivo previsto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

De forma consecencial, se deberá evaluar si **LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE, EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE, RODRIGO LÓPEZ ARANA, OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** colaboraron, facilitaron, autorizaron, ejecutaron o toleraron las conductas violatorias de las normas sobre protección de la libre competencia económica referidas.

2.1. Anotación preliminar

¹⁶ Folio 661 del cuaderno público No. 3.

¹⁷ Folio 2054 a 2061 cuaderno público No. 7 (minutos 41:36).

¹⁸ Folio 2013 a 2014 cuaderno público No. 7.

Antes de abordar el análisis de las pruebas en contra de los investigados, resulta necesario explicar (i) las particularidades del proceso de selección objeto de estudio, (ii) las razones que permiten afirmar que en los concursos de méritos asociados con la elección de interventores el factor experiencia releva al precio como elemento competitivo determinante y, finalmente, (iii) resolver los argumentos de la defensa relacionados con la supuesta imposibilidad de que en ese tipo de procesos de selección se configure una colusión.

En este caso la escogencia del contratista se adelantó a través de los concursos de méritos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, cuyo objeto correspondió a la interventoría técnica, administrativa y financiera de la construcción de los terraplenes No. 8 y 10 –y las obras complementarias– del Aeropuerto del Café, ubicado en Palestina (Caldas).

Respecto del concurso de méritos, el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece que “*corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos*”. Posteriormente, el numeral 4 del artículo 5 de la misma Ley, al establecer los criterios de elección adecuados al principio de selección objetiva, prevé lo siguiente:

“(…)

En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate. En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores” (Destacado fuera del texto original).

En sentido análogo, en la exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007 se indicó que:

“(…)

Con este enfoque se pretende superar la tendencia que tanto daño ha hecho a la industria de la consultoría nacional, de evaluar las ofertas de “materia gris” con base en el precio, situación esta que lleva a pauperizar el ejercicio de las disciplinas intelectuales y a deteriorar la calidad del servicio que reciben las entidades estatales a este respecto, dentro de los cuales la labor de interventoría de obra sería un buen ejemplo”¹⁹.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 estableció que los contratos de consultoría comprenden “(…) *los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos*”.

Lo expuesto define a la experiencia como el factor de competencia determinante para la selección de un interventor. Por lo tanto, en un escenario en el cual los proponentes renuncian a la competencia por los beneficios derivados de la adopción de un esquema colusorio, el factor experiencia resulta fundamental para llevar a cabo una conducta contraria de la libre competencia económica.

¹⁹ Exposición de motivos Ley 1150 de 2007.

Conforme con lo anterior, en los pliegos de condiciones de los procesos de selección de contratistas **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009** se establecieron los requisitos habilitantes a partir de los factores “*capacidad jurídica*”, “*condiciones de experiencia*” y “*capacidad financiera y organizacional*”. Por otra parte, se previó que la evaluación de la oferta técnica debía corresponder con un esquema de ponderación en el cual la experiencia excluía al precio como factor de escogencia. Esto se ilustra a continuación:

Tabla No. 3. Criterios de Evaluación.

Experiencia del Equipo de Trabajo	500
Experiencia Específica del Proponente	400
Apoyo a la Industria Nacional	100
TOTAL	1.000

FUENTE: Elaboración SUPERINTENDENCIA con información del proceso²⁰.

Así las cosas, en los concursos de méritos materia de estudio el factor competitivo relevante para la selección del interventor de la construcción de los terraplenes 8 y 10 –y obras complementarias– fue la “*experiencia específica del proponente*” y la “*experiencia del equipo de trabajo*” en demérito del precio.

Sobre la base de lo expuesto se evidencia que el argumento que formuló uno de los investigados, consistente en que en los referidos concursos de méritos no existió colusión por cuanto el acuerdo ilícito imputado no tuvo como objeto el precio ni produjo efectos negativos materializados en “*alza de precios*”, es claramente inadmisibile.

En primer lugar, el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 no establece, como condición para la configuración del acuerdo restrictivo de la libre competencia económica allí descrito, el que el pacto en cuestión deba versar exclusivamente sobre el factor precio de los productos o servicios correspondientes, ni tampoco condiciona la configuración del comportamiento anticompetitivo en comento a que con ese acuerdo se genere algún tipo de efecto. En segundo lugar, no puede perderse de vista que en el marco de concursos de méritos en los que el factor preponderante es un aspecto distinto del precio, como acontece con los que interesan en este caso, es natural que el objeto de un eventual acuerdo anticompetitivo no verse sobre el precio, sino sobre ese factor relevante.

En consecuencia, es claro el carácter desenfocado del argumento que se viene analizando, pues aunque se pudiera tener por cierto que el acuerdo que llevaron a cabo los agentes del mercado investigados no versó sobre el factor precio y no produjo efecto alguno, incluso en esa hipótesis no se desvirtuaría la configuración del acuerdo restrictivo de la libre competencia económica referido en la imputación. De hecho, como se expondrá en los acápite posteriores, en la presente actuación administrativa existe material probatorio para afirmar que los investigados coordinaron la conformación de los consorcios –**DICO-IDT** y **DICO-IDT 2**– y la estructuración de sus ofertas, fundamentalmente, a partir del factor de

²⁰ Folio 1382 del cuaderno público No. 4.

la experiencia –específica y del equipo de trabajo–, lo cual se enmarca en los supuestos de hecho del comportamiento restrictivo imputado.

2.2. Análisis de las conductas imputadas

En este aparte la Delegatura presentará las pruebas que dan cuenta de que el comportamiento coordinado de los agentes del mercado investigados tuvo lugar en el contexto de una relación societaria concomitante con los procesos de selección **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, así como aquellas que acreditan que la coordinación referida se materializó, tanto en la conformación de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** y en la estructuración de las ofertas de **DICO-IDT**, **DICO-IDT 2**, **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10**, como en la existencia de relaciones de tipo contractual entre los agentes de manera posterior a la adjudicación de los contratos que interesan en este caso.

2.2.1. Relaciones pre-existentes entre los agentes

En este proceso se recaudó material probatorio que permite concluir que entre **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** existió una fuerte relación comercial contemporánea con el período en el que se adelantaron los procesos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, relación que se fundamentó en que los dos investigados referidos fueron accionistas de la sociedad **LAVICON S.A.S. (LAVICON)**. La existencia de un vínculo societario entre los agentes indicados durante los concursos de méritos que interesan en este caso permite contextualizar los hechos indicadores de colusión presentados en los acápite posteriores.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que **LAVICON** es una sociedad constituida el 7 de octubre de 1997 que, para la época de los hechos, se dedicaba a la prestación de servicios asociados con el sector de construcción²¹. En los documentos que obran en el expediente consta que, por lo menos hasta el 5 de enero de 2009, la sociedad estaba conformada por **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, propietario del 65% del capital, y **CARLOS EDUARDO QUIROGA ZAPATA**, titular del restante 45%.

El acta de junta de socios extraordinaria de **LAVICON** de 3 de julio de 2008²², realizada antes de la apertura de los procesos de selección objeto de análisis, acredita que **CARLOS EDUARDO QUIROGA ZAPATA** expuso *“su deseo de vender las cuotas o partes y para efectos de no entrar a liquidar y disolver la sociedad por disminución del mínimo de socios necesarios para esta persona jurídica, solicita considerar al ingeniero Jaime Alberto Llano, dado que este último ha manifestado en reiteradas ocasiones la posibilidad e interés de adquirirlas”*²³.

La venta de las cuotas sociales de **CARLOS EDUARDO QUIROGA ZAPATA** a **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y, por lo tanto, la incorporación de este último a **LAVICON** en calidad de socio, se llevó a cabo en enero de 2009. En efecto, el acta de 5 de enero de 2009 prueba que el *“ingeniero Castro Lizarralde después de analizar la hoja de vida del señor Llano García (...) acepta y solicita confirmar al*

²¹ Folio 12 a 16 del cuaderno público No. 1.

²² Folio 1957 a 1958 cuaderno público No. 6.

²³ Folio 1957 a 1958 cuaderno público No. 6.

señor Llano García su incorporación como socio de Lavicon Ltda. con la misma participación del 45% que tenía el ingeniero Quiroga”²⁴.

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** fueron socios de **LAVICON** hasta noviembre de 2009, es decir, durante el desarrollo de los procesos de selección **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009** e incluso hasta después de la adjudicación de los contratos correspondientes. Esto por cuanto según el acta de 4 de noviembre de 2009 *“el ingeniero Jaime Alberto Llano García [manifestó] el interés de vender sus cuotas de interés social para efectos de poder independizar su participación en procesos de contratación, además de las dificultades que tiene Lavicon en el consorcio Progreso Risaralda de lo cual no está dispuesto a hacerse responsable”²⁵.*

Es importante resaltar, en relación con el aspecto fáctico que se viene comentando, que con el objeto de controvertir la estabilidad de la relación entre los agentes mencionados, **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** afirmó en su declaración que *“la vinculación de LLANO fue muy fugaz en la entidad (LAVICON)”,* y que *“(…) no recuerd[a] un contrato en que LAVICON tuviera participación”²⁶.*

Al respecto, es necesario precisar los siguientes aspectos: en primer lugar, de conformidad con el artículo 189 del Código de Comercio las actas elevadas con el lleno de los requisitos legales son prueba suficiente de lo ocurrido en reuniones de junta directiva, de manera que puede tenerse por suficientemente establecido que **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** fueron socios de **LAVICON**. De hecho, nótese que en la declaración citada **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** admitió esa circunstancia. En segundo lugar, sin importar el tiempo en que **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** hubiera estado vinculado con **LAVICON**, lo cierto es que fue socio de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** en esa sociedad mercantil en el período en el que se adelantaron los procesos de selección **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**. En consecuencia, es claro que al mismo tiempo en que estos agentes fueron socios en **LAVICON**, concurren a los procesos de selección como competidores aparentes.

Con todo, como se expondrá posteriormente, las relaciones comerciales de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** no finalizaron con la terminación del vínculo en **LAVICON**. El material probatorio que obra en el expediente acredita que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** fue subcontratado por **DICO-IDT**, la estructura plural de la que era integrante **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, para desempeñarse como codirector de obra de la interventoría técnica del terraplén No. 8 del Aeropuerto del Café²⁷.

2.2.2. Coordinación en la estructuración de los consorcios

En este aparte se referirán las pruebas que dan cuenta de que los agentes del mercado investigados coordinaron su comportamiento en la conformación de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** con el objeto de coludir en los concursos de

²⁴ Folio 557 a 558 cuaderno público No. 3.

²⁵ Folio 1959 a 1961 del cuaderno público No. 6.

²⁶ Folio 563 a 564 cuaderno público No.3 (minuto 42:50; 48:10).

²⁷ Folio 1431 a 1433 del cuaderno público No. 4.

méritos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**. Una primera evidencia de la conclusión anotada se encuentra en que **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** y **RODRIGO LÓPEZ ARANA**, este último representante legal de **DICONSULTORÍA**, conocían del interés de sus supuestos competidores de participar en los concursos de mérito objeto de estudio. Adicionalmente, **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** fue quien puso en contacto a los integrantes de **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** con **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** para que este último pudiera acreditar la experiencia indispensable para poder participar en los procesos de selección.

2.2.2.1. En este proceso se probó que los agentes conocían del interés real que tenían sus supuestos competidores en participar en los procesos de selección para la adjudicación de las interventorías de la construcción de los terraplenes 8 y 10 –y obras complementarias– del Aeropuerto del Café.

Prueba de lo anterior es que, como consta en la correspondiente acta²⁸, **RODRÍGO LÓPEZ ARANA** en representación de **DICONSULTORÍA**, **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** en representación de **PALESTINA 8** y **10**, y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** en representación de **DICO-IDT** y **DICO IDT 2**, asistieron a la visita oficial no obligatoria que **AEROCAFÉ** organizó para el día 1 de octubre de 2009 con el fin de que los proponentes pudieran inspeccionar y examinar el lugar donde se ejecutarían los trabajos de construcción.

De hecho, en esa diligencia los agentes investigados aportaron una copia del documento contentivo de conformación de los consorcios en la que se podía apreciar las personas naturales y jurídicas que conformaban **PALESTINA 8**, **PALESTINA 10**, **DICO-IDT** y **DICO IDT 2**, aun cuando dicho documento no era un anexo obligatorio para la etapa en la que se encontraban los procesos de selección correspondientes.

Es importante resaltar que en ninguno de los actos de postulación contentivos de la defensa de los investigados se debatió la veracidad de este hecho. Por el contrario, al rendir declaración **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** reconoció que se encontró con **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** en la referida diligencia. Esto se ilustra a continuación:

“Pregunta: ¿Usted no tuvo la oportunidad de darse cuenta en la visita que el señor CASTRO estaba participando?”

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: No pues todos estábamos allá, él estaba allá, yo estaba con Rodrigo, en la visita iba el pues el que quisiera (...).

Pregunta: Pero entonces ¿usted sí sabía que el señor Edgar tenía interés en participar?”

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: Pues sí, allá estaba, él permanecía allá”²⁹.

Todo lo anterior desvirtúa lo declarado por **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, quien indicó que solo hasta la adjudicación de las interventorías se

²⁸ Folio 1382 del cuaderno público No. 4.

²⁹ Folio 556 a 562 del cuaderno público No 3 (minutos 42:49).

enteró de que su entonces socio en **LAVICON** estaba participando en los mismos procesos³⁰.

Es importante llamar la atención acerca de que el comportamiento de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, consistente en otorgar una respuesta contraria de la verdad respecto de un hecho propio que debió conocer en atención a la relación societaria que mantuvo con **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, permite establecer, con fundamento en el artículo 241 del Código General del Proceso (CGP), un indicio en contra del agente del mercado en cuestión. Sobre esa base, la circunstancia descrita constituye un elemento probatorio más para apoyar la conclusión consistente en que, en realidad, **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** tenía pleno conocimiento de que **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** participó en los procesos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009** como su aparente competidor, conclusión esta que además es coherente con la estrecha relación de los referidos investigados y con las demás pruebas resaltadas en este aparte.

Puestas de este modo las cosas, en este punto está acreditado que (i) los representantes legales de **DICO IDT**, **DICO ITD 2**, **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10** conocieron del interés de cada investigado en la adjudicación de los procesos **CM-AAC-001-2009** y el **CM-AAC-002-2009** en una fase considerablemente anterior a la elaboración de las ofertas. Así mismo, está demostrado que (ii) **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, al tiempo en que fueron socios en **LAVICON**, conocían de su participación en los concursos de méritos señalados en el marco de una aparente relación de competencia.

2.2.2.2. En el contexto explicado adquiere especial importancia el hecho de que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** le hubiera presentado a **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** los demás integrantes de los consorcios **DICO IDT** y **DICO IDT 2**. Sobre ese aspecto fáctico **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** afirmó en su declaración lo siguiente:

“Pregunta: ¿Cuál de estas dos empresas realizó la propuesta, la elaboró?”

***JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA:** Lo que pasa es que por ejemplo ellos, mejor dicho, yo los conocí por ejemplo a ellos a **RODRIGO LÓPEZ [DICONSULTORÍA]** yo lo conocí a través del ingeniero **EDGAR CASTRO**, ellos ya manejaron lo que tenía que ver con la parte de hacer la propuesta y todo eso (...).*

Pregunta: ¿Y el ingeniero Edgar que usted mencionaba?”

***JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA:** A través de él fue que yo conocí a Rodrigo López Arana, ellos ya se habían presentado en otros proyectos.*

(...)

*Pregunta: Nos dijo que el señor **EDGAR CASTRO** lo había puesto en contacto con las dos empresas, con las dos.*

***JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA:** Sí.*

³⁰ Folio 563 y 564 Cuadernos Públicos No. 3.

Pregunta: Entonces ¿fueron esas empresas las que le pidieron al señor CASTRO que lo pusieran en contacto con usted o fue usted? ¿Quién mostró interés en consorciarse, usted con ellos o ellos con usted?

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: *Lo que pasa es que la idea era buscar un consorcio.*

Pregunta: Pero ¿cómo fue el acercamiento?

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: (...) *La idea era buscar una empresa en Manizales (...) El ingeniero Edgar me puso en contacto con ellos y a través de ellos los conocí*³¹.

El alcance de la circunstancia fáctica recién señalada se aprecia claramente si se tiene en cuenta que la *experiencia específica* requerida en los concursos de méritos que interesan en esta actuación administrativa fue acreditada, en su totalidad, por un solo integrante de los consorcios **DICO IDT** y **DICO IDT 2: DICONSULTORÍA**³².

Adicionalmente, la declaración de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** informa que el objeto de su vinculación como representante legal de las estructuras plurales referidas consistía en atender las diligencias en Manizales y, como contraprestación, en obtener la experiencia asociada con la ejecución de los contratos correspondientes y el cargo de ingeniero residente. Al respecto se destaca de su declaración lo siguiente:

"Pregunta: ¿Por qué fue escogido usted como representante legal?"

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: *Por lo que yo le comentaba. Resulta que por ejemplo al momento de armar el consorcio tenía que haber una pues persona y tenía que ser el representante legal el que asistiera a la visita, ellos no tenían la posibilidad y yo sí la tenía. Es que esa fue la propuesta de ellos sobre todo (...) garantizarme el trabajo como ingeniero residente de las interventorías y garantizarme pues como un proyecto para un año o dos años, garantizarme la experiencia, sobre todo la experiencia porque conseguir una experiencia de ese tipo no es como tan fácil*³³.

De esta manera, se encuentra probado que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, en contradicción de cualquier lógica competitiva, orquestó la asociación entre **DICONSULTORÍA** –empresa con la que se había “*presentado en otros proyectos*”³⁴ – y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** –su socio en **LAVICON**– para que a través de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** aparentemente compitieran con **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10** en los procesos de selección **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**.

También debe tenerse en cuenta que las propuestas de los consorcios liderados por **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** fueron rechazadas, entre otras razones, porque no acreditaron la experiencia necesaria. Por el contrario, los

³¹ Folio 556 a 562 del cuaderno público No. 3 (minuto 9:35, 14:21, 17:44).

³² Folio 196, 197, 205, 222 y 226 del cuaderno público No. 1. Folio 343, 344, 352, 369 y 373 del cuaderno público No. 2.

³³ Folio 556 a 562 del cuaderno público No. 3 (minuto 9:35).

³⁴ Folio 556 a 562 del cuaderno público No. 3 (minuto: 14:18).

consorcios representados por su socio, **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, lograron la adjudicación de los contratos de interventoría gracias a la experiencia acreditada por **DICONSULTORÍA**, la cual, se insiste, se asoció con **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** gracias a la gestión de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**.

Lo anterior carece de todo sentido y racionalidad a la luz del comportamiento esperado de un competidor. No existen incentivos legítimos en estos procesos de selección para que un proponente gestione la conformación de un consorcio competidor con experiencia suficiente para que concurra a los procesos con posibilidades de ganar, en detrimento de sus propias probabilidades de adjudicación. Por el contrario, este comportamiento indica que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** actuó deliberadamente en beneficio de sus rivales, quienes finalmente resultaron adjudicatarios.

En este punto está probado que (i) entre **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** existió una relación comercial fundamentada en un vínculo societario que estuvo vigente de manera simultánea con los concursos de méritos para la adjudicación de los contratos de interventoría de la construcción de los terraplenes 8 y 10 del Aeropuerto del Café. Así mismo, está acreditado que (ii) **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **RODRIGO LÓPEZ ARANA** conocían del interés real de uno y otro de participar en los procesos de selección en cuestión, que (iii) **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** introdujo a su socio, **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, con quienes serían sus rivales en los concursos de méritos y, adicionalmente, que (iv) **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** obró en beneficio de un aparente competidor.

Entonces, la Delegatura concluye que entre los agentes vinculados coordinaron la conformación de los consorcios **DICO IDT** y **DICO IDT 2** fundamentalmente alrededor de criterios asociados con el factor experiencia, lo cual llevaron a cabo con el propósito de coludir y falsear la competencia entre **DICO IDT** y **PALESTINA 8** y **DICO IDT 2** y **PALESTINA 10**.

2.2.3. Coordinación de los agentes en la estructuración de las ofertas

Como se pasa a explicar en este aparte, la coordinación entre los investigados no se agotó con la conformación de los consorcios **DICO IDT** y **DICO IDT 2**, sino que se extendió a la estructuración de las ofertas presentadas en los procesos de selección **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**. En las líneas siguientes se presentarán los elementos de juicio que dan cuenta de la afirmación expresada.

2.2.3.1. El primer hecho que acredita la afirmación expuesta es que **RODRIGO LÓPEZ ARANA** –representante legal de **DICONSULTORÍA**– y **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** –representante de **IDT**–, ambos integrantes de los consorcios **DICO IDT** y **DICO IDT 2**, se reunieron con **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, integrante de los consorcios **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10**, para elaborar la propuesta de las primeras estructuras plurales mencionadas. Esto se encuentra demostrado con los siguientes apartes de la declaración de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**:

“Pregunta: ¿Sabe usted cómo se realizó la oferta económica?”

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: Yo por ejemplo en la montada de la propuesta para presentarse a la licitación yo no.

Pregunta: ¿Quién es la persona encargada que nos pudiera dar de pronto esa información?

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: Eso ya tocaría hablarlo por ejemplo con, cuando fueron a armar el consorcio ya se reunieron, por ejemplo, si no estoy mal, **RODRIGO LÓPEZ** el de (...) **DICONSULTORÍA** se reunió allá con el ingeniero **EDGAR** y con **OSCAR MANJÓN** y, no sé si en Cali o dónde la montarían.

(...)

Pregunta: Entonces ¿fueron esas empresas las que le pidieron al señor **CASTRO** que lo pusieran en contacto con usted o fue usted?, ¿Quien mostró interés en consorciarse usted con ellos o ellos con usted?

JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA: El ingeniero **EDGAR** me puso en contacto con ellos y a través de ellos yo los conocí, a ellos les interesé y a mi igualmente pues sí por la experiencia (...)³⁵.

Los investigados criticaron el valor probatorio de la declaración referida por cuanto, en su opinión, (i) las preguntas fueron formuladas de forma "inductiva" e insinuaron la respuesta esperada por el investigador, (ii) fueron formuladas "casi de forma asertiva" con el objeto de buscar la confesión y, además, (iii) el dicho de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** "contradice" las demás declaraciones practicadas.

Para efectos de analizar el argumento de la defensa es importante precisar, con apoyo en lo que ha dejado establecido la jurisprudencia³⁶, que el valor demostrativo de una declaración está condicionado a que el declarante identifique las razones por las cuales tuvo conocimiento de los hechos sobre los cuales declara, rinda una versión de manera responsiva, exacta y completa, su narración tenga una sólida coherencia interna y, adicionalmente, la declaración tenga concordancia con los resultados que arrojan otros medios de prueba disponibles en el proceso.

Como pasa a explicarse a continuación, la versión de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** reúne las condiciones que determinan el valor demostrativo de una declaración y, adicionalmente, ninguno de los argumentos de la defensa es suficiente para desvirtuar dicho valor.

En sustento de la conclusión anotada debe tenerse en cuenta que la declaración de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** se desarrolló de manera espontánea y con precisión de la fuente de conocimiento, la respuesta que dio a cada cuestionamiento fue cabal, el contenido de la narración resultó coherente, no omitió circunstancias que podrían ser relevantes para la apreciación de la prueba y, más importante, el contenido de la versión del citado declarante aparece corroborado por el restante material probatorio recaudado. Sobre este último

³⁵ Folio 556 a 562 del cuaderno público No. 3 (minuto 11:48).

³⁶ Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de septiembre 7 de 1993, exp. 3475. También en: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencias de julio 19 de 2007, rad. 2006-2791-01. (C.P. Martha Sofía Sanz Tobón), y de junio 13 de 2013, rad. 1997-11812-01 (C.P. Enrique Gil Botero).

aspecto deben resaltarse, entre otros, los elementos de prueba que dan cuenta (i) del carácter y la temporalidad de la relación societaria que **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** mantuvo con **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** en **LAVICON**, (ii) las actas de la visita no obligatoria al sitio de obra, que acreditan el conocimiento previo de los agentes respecto del interés de algunos de los investigados de participar en los procesos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, así como (iii) los documentos aportados en la oferta que soportan un comportamiento coordinado de los agentes en la elaboración de las ofertas.

Ahora bien, en sustento de la conclusión consistente en que los argumentos de la defensa no desvirtúan la credibilidad de la declaración que ahora se analiza debe llamarse la atención acerca de que, si bien la defensa no precisó cuáles fueron las supuestas "*preguntas inductivas*" —cualquiera que fuera el significado del concepto de pregunta inductiva para los investigados—, de revisar el contenido de la prueba tampoco se revelan circunstancias tendientes a —o idóneas para— provocar de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** una versión distorsionada de la realidad.

Sobre el particular, nótese que durante la declaración de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** la Delegatura formuló, entre otras, las siguientes preguntas: *¿sabe usted cómo se realizó la oferta económica?, ¿quién es la persona encargada que nos pudiera dar de pronto esa información?, ¿fueron esas empresas las que le pidieron al señor CASTRO que lo pusieran en contacto con usted o fue usted?, ¿quién mostró interés en consorciarse, usted con ellos o ellos con usted? y ¿entonces usted sí sabía que el señor Edgar tenía interés de participar, si lo vio en la visita?* Como se observa, las preguntas expuestas no tienen el carácter sugestivo atribuido por los investigados, en tanto que no tenían la idoneidad de confundir al declarante ni de obtener una respuesta que ilegítimamente favoreciera al interrogador. Adicionalmente —y aunque ello, en sí mismo, no tendría nada criticable— tampoco tuvieron la forma asertiva alegada por algunos investigados, que bien habría podido tener.

Debe quedar claro, en adición, que es desacertado afirmar que en la etapa de averiguación preliminar la Delegatura no puede valorar las declaraciones de las que se pueda extraer la confesión del declarante. En efecto, en atención a que esa etapa de la actuación administrativa tiene como finalidad verificar la ocurrencia de los hechos, identificar los posibles autores de una conducta y determinar una posible infracción de las normas sobre libre competencia económica³⁷, los supuestos fácticos de los que se pueda inferir una vulneración del régimen de libre competencia deben ser tenidos en cuenta por la autoridad administrativa.

De otra parte, el argumento de la defensa consistente en que la declaración de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** carece de valor demostrativo porque resultó contradictoria con las que rindieron otros investigados tampoco es admisible. De hecho, en el contexto que ofrece lo que se ha explicado en relación con este tema, esto es, que la declaración de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** reúne las condiciones que determinan su credibilidad y además fue corroborada por el restante material probatorio recaudado en este caso, es claro que en el evento en que resultara contradictoria con las declaraciones de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, **RODRIGO LÓPEZ ARANA**, **EDWIN ANDRÉS CHÁVEZ ORTEGA** y **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** —que, adicionalmente, resultan

³⁷ En similar sentido: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 23 de enero de 2003. Exp. 7909.

contradictorias con las demás pruebas disponibles en este proceso—, la conclusión que debería extraerse consistiría en que estas últimas declaraciones no podrían ser acogidas.

En aras de soportar la afirmación recién anotada es ilustrativo llamar la atención acerca de que las declaraciones de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, **RODRIGO LÓPEZ ARANA**, **EDWIN ANDRÉS CHÁVEZ ORTEGA** y **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** carecen de valor demostrativo porque, además de estar desvirtuadas por el restante material probatorio, no fueron espontáneas y contuvieron respuestas evasivas e incompletas.

En su declaración, **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** dijo, respecto de las preguntas asociadas con la elaboración de la oferta, que *“existía un departamento para ello”* y que las elaboraba su *“secretaría”*, que la oferta económica *“no requiere mucho análisis y que la maneja él”*, que *“no recuerda”* el método de adjudicación de la interventoría de los terraplenes, que *“no recuerda”* haber participado en procesos en los que *“su hermano”* —**LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE**, representante legal de **CDC**— compitió, que no *“recuerda haber ido a la visita de obra”*, que *“no conoce”* a **IDT**, que *“no sabe”* si al presentarse en los procesos de los terraplenes 8 y 10 **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** era socio de **LAVICON**, que se enteró que **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** estaba participando en los procesos de selección solo *“al momento de la adjudicación”* y que *“no recuerda”* haber presentado a **CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES** como director de las interventorías³⁸.

En su declaración, **RODRIGO LÓPEZ ARANA** afirmó que *“no tuvo”* ninguna participación en la elaboración de las ofertas de **DICO IDT** y **DICO IDT 2** por cuanto existe un *“departamento de licitaciones autónomo”*, *“que no hizo ningún tipo de seguimiento”* a los documentos consorciales que firmó, que *“no tuvo”* ningún tipo de comunicación directa con el departamento de licitaciones durante el desarrollo del concurso de méritos, que en la visita *“no conoció”* a **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, que no tuvo conocimiento de la participación en ese proceso de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, que *“no conoció”* al señor **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** para la época de los hechos y *“que no ha preguntado”* al departamento de licitaciones cómo se estructuraron los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2**³⁹.

En la declaración de **EDWIN ANDRÉS CHAVEZ ORTEGA** se resalta la ausencia de una justificación que explique la inclusión de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** en los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2**⁴⁰, sobre todo porque dicho agente no tenía experiencia acreditada previo a la apertura de los procesos de selección de los terraplenes 8 y 10. Así mismo, debe llamarse la atención acerca de que el declarante afirmó que no recuerda los pormenores del proceso a pesar de conocer el objeto de la declaración⁴¹.

Finalmente, en la declaración de **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** en representación de **IDT** se resalta que la forma en que esta persona jurídica se

³⁸ Folio 563 a 564 del cuaderno público No. 3 (minutos 16:08; 18:20; 25:52; 31:18; 31:18; 39:20, 41:04 y 48:10).

³⁹ Folios 1389 a 1390 del cuaderno público No. 4 (minutos 4:33; 05:05; 7:18; 7:28; 8:00; 12:38).

⁴⁰ Folio 1561 a 1563 del cuaderno público No. 5 (minuto 18:27 a 19:35).

⁴¹ Folio 1561 a 1563 del cuaderno público No. 5.

enteró de los concursos de méritos fue a través de su dirección comercial y que el declarante "no recuerda" el nombre de la persona encargada de esta área⁴², que "no recuerda" quién se encargó en IDT de la elaboración de la oferta presentada por **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** para los mencionados concursos, que "no recuerda" quién era el representante legal del consorcio, que "no sabe" quién fue la persona encargada de estructurar los valores y diligenciar los formatos en la preparación de la oferta para los concursos que interesan y que no puede indicar en qué lugar se elaboraron las propuestas de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2**.

Entonces, como se mencionó, la versión de los hechos de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** fue libre y espontánea. En cambio, las rendidas por **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, **RODRIGO LÓPEZ ARANA**, **EDWIN ANDRÉS CHAVEZ ORTEGA** y **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** se caracterizaron por la afirmación de hechos contrarios de la realidad y por acudir a repuestas evasivas e incompletas en cuanto a hechos propios relacionados con el trámite de los concursos de méritos que interesan, en especial, sobre la elaboración de las ofertas, de lo cual existen otros elementos que acreditan la directa participación de cada uno de los declarantes.

Ahora, toda vez que las inconsistencias identificadas versan sobre hechos propios de los declarantes, respecto de los cuales se pudo determinar su existencia con fundamento en otros elementos de prueba, de conformidad con el artículo 241 del CGP la Delegatura infiere un indicio que apoya la conclusión consistente en que los agentes coordinaron la preparación de las ofertas para lograr la adjudicación de la interventoría de los terraplenes 8 y 10 –y las obras complementarias– del Aeropuerto del Café.

En síntesis, la valoración en conjunto de los diferentes medios de prueba recaudados permite inferir que hubo una reunión entre los agentes para elaborar las ofertas presentadas en los concursos de méritos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, y que ni los argumentos de los investigados ni las declaraciones rendidas por **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, **RODRIGO LÓPEZ ARANA**, **EDWIN ANDRÉS CHÁVEZ ORTEGA** y **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** tienen el suficiente carácter demostrativo para desvirtuar ese hecho.

2.2.3.2 Una evidencia más del comportamiento coordinado de los agentes para la elaboración de las ofertas presentadas en los concursos de méritos mencionados consiste en que en la documentación contentiva de la oferta técnica de los consorcios **PALESTINA 10**⁴³, **DICO IDT 2**⁴⁴ y **DICO IDT** presentaron al mismo director de interventoría, **CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES**⁴⁵.

La importancia de la evidencia resaltada fue discutida por los investigados debido a que, en su parecer, esto "obedece a la dificultad del objeto contractual del **PROCESO DE SELECCIÓN 1 y 2** y al tamaño de Manizales, lo que (...) hace muy normal y muy común, que en un cargo tan complejo pues podían los dos consorcios haber pensado en el mismo sujeto"⁴⁶.

⁴² Folios 1847 a 1854 del cuaderno público No. 6 (minuto: 04:03 a 04:19); (minuto: 04:21 a 04:30); (minuto 06:03 a 06:17); (minuto 08:34 a 08:38) (minuto 17:29 a 18:03), (minuto 18:07 a 18:18).

⁴³ Folio 45 a 48 del cuaderno público No. 1.

⁴⁴ Folios 143 a 146 cuaderno público No. 1.

⁴⁵ Folios 296 a 299 del cuaderno público No 2.

⁴⁶ Folios del 2054 a 2061 del cuaderno público No. 7 (minuto: 31:13).

Al respecto es importante anotar que lo expuesto por los investigados, tanto lo relacionado con la gran dificultad del objeto del contrato como lo que atañe al tamaño de Manizales y su repercusión en la disponibilidad de profesionales, no corresponde con una afirmación indefinida ni con un hecho notorio, por lo que los investigados tenían la carga de probar los supuestos de hecho que soportaron su alegato, carga que no fue atendida en tanto que ningún elemento de prueba aportaron para ello.

Incluso, aunque se hubiera acreditado la implicación del tamaño de Manizales no puede perderse de vista que nada hacía imperativo que el director de obra de los proyectos que se analizan tuviera que tener residencia en esa ciudad o, dicho de otro modo, que la satisfacción de los servicios de un profesional para esos propósitos solo pudiera hacerse con alguien originario o domiciliado en Manizales.

En contraposición, la Delegatura acreditó a través de elementos de prueba suficientes que la circunstancia que se comenta, esto es, que proponentes aparentemente independientes presenten al mismo director de interventoría, no es una simple coincidencia, ni se deriva de las características propias del mercado. En primer lugar, porque los agentes no coludidos presentaron directores de interventoría distintos y porque la afirmación consistente en que en Manizales existen pocos profesionales con el perfil de **CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES** para desempeñar el rol de director de interventoría es una conjetura sin ningún soporte probatorio.

Con todo, es indiscutible que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** fue el encargado de enviar la hoja de vida de **CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES** a **DICO-IDT, DICO-IDT 2** y **PALESTINA 8**, lo cual refuerza la evidencia respecto de la existencia de un trabajo coordinado en la preparación de las ofertas por parte de los investigados.

En relación con este último aspecto fáctico se tiene que, durante su declaración, **CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES** afirmó:

*“Pregunta: ¿Usted puede indicarle a este Despacho cómo llegó usted o su hoja de vida a la propuesta del **CONSORCIO DICO IDT**?”*

CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES: Esa propuesta, llegó por medio de **EDGAR CASTRO**.

*Pregunta: ¿**EDGAR CASTRO** quién es?*

CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES: Era un ingeniero que estuvo allá en la parte de interventorías, digamos él participó ahí, a él le entregué la hoja de vida.

*Pregunta: ¿Usted ya se había relacionado anteriormente con el señor **EDGAR CASTRO**, lo conocía?*

CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES: Tenía, mejor dicho, hicimos un contrato anterior, lo había hecho con otro consorcio, el terraplén 9, o sea pues que sí.

Pregunta: O sea, ¿En un consorcio para la intervención del terraplén 9?

CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES: *Sí, ya había trabajado con él en otro consorcio como Director de Interventoría*⁴⁷.

En atención a que según los criterios de ponderación previstos en los pliegos de condiciones definitivos, de los 500 puntos establecidos como puntaje máximo respecto del criterio "experiencia del equipo de trabajo" le correspondían 300 puntos al Director de Interventoría⁴⁸, se infiere que el comportamiento de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, consistente en enviar la hoja de vida de un profesional calificado a un aparente competidor –**DICO IDT** y **DICO-IDT 2**–, no resulta coherente con un escenario propio de rivalidad entre actores independientes y, por el contrario, fortalece la conclusión de que en la estructuración de las ofertas se substituyó la competencia por la coordinación.

Nótese que se pudo determinar que **CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ** y **ESPARZA INGENIERÍA LTDA** presentaron directores de obra diferentes a los de **DICO-IDT**, **PALESTINA 8** y **DICO-IDT 2**⁴⁹, lo que acredita que no es cierto que en el mercado hubiera pocos profesionales con las calidades de **CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES**.

Ahora bien, si en gracia de discusión se admitiera la existencia de pocos directores de interventoría calificados en Manizales, el hecho de que un proponente con supuestos intereses contrapuestos respecto de los demás participantes "envíe" la hoja de vida de un profesional calificado cuya idoneidad es determinante para las resultas del proceso en beneficio de su competidor no favorece los argumentos de los investigados, sino que por el contrario refuerza la conclusión de que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** no tuvo un comportamiento propio de un escenario de competencia, como lo hubiera sido reservarse para su estructura plural la participación de **CARLOS ENRIQUE ESCOBAR POTES**.

2.2.3.3. La estrategia de los agentes consistente en coordinar la preparación de las ofertas no solo tuvo como objeto el componente técnico asociado con factores de experiencia –elemento más relevante de la propuesta–, sino que también se materializó en los rubros contentivos del componente económico.

Sobre el particular la Delegatura constató que **DICO-IDT** y **PALESTINA 8** reportaron valores idénticos en la mayoría de los rubros de los costos directos e indirectos del factor multiplicador, lo que indica un trabajo conjunto al momento de la elaboración de la oferta económica presentada al proceso **CM-AAC-001-2009**.

A continuación se presentan estos hallazgos.

ESPACIO EN BLANCO

⁴⁷ Folio 1810 a 1812 del cuaderno público No. 6 (minuto 5:22).

⁴⁸ Folio 1382 del cuaderno público No. 4

⁴⁹ Folio 1442 a 1446 del cuaderno público No.4.

Tabla No. 4. Comparación de valores costos directos del factor multiplicador en las propuestas participantes del proceso CM-AAC-001-2009

COSTOS DIRECTOS	CONSORCIO PALESTINA 8				CONSORCIO DICO IDT				CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ			
	DESCRIPCIÓN	ITEM	CALCULO VALOR	%	ITEM	CALCULO VALOR	%	ITEM	CALCULO VALOR	%		
Salario Básico		100%	A	\$ 884.925.000	100,00%	A	\$ 868.020.000	100%	A	100%		
Prestaciones sociales	Primas (1/12)					B8						
	Prima anual											
	Prima servicios	8,33%	B4	\$ 73.855.833	5,5%	B4	\$ 73.855.833	5,6%	B3	8,33%		
	Cesantías	8,33%	B1	\$ 73.855.833	5,5%	B1	\$ 73.855.833	5,6%	B1	8,33%		
	Intereses cesantías	1,12%	B2	\$ 98.198.208	4,3%	B2	\$ 98.198.208	4,4%	B2	1,00%		
	Vacaciones (1/24)	4,17%	B3	\$ 36.927.517	2,8%	B3	\$ 36.927.517	2,8%	B4	4,17%		
	Salud (EPS)	12,5%	C1	\$ 110.616.875	8,3%	C1	\$ 110.616.875	8,4%			8,50%	
	Pensiones (AFP)	16,0%	C2	\$ 141.588.000	10,6%	C2	\$ 141.588.000	10,8%			12,00%	
	ARP	5,6%	C4	\$ 49.544.150	4,6%	C4	\$ 49.544.150	4,7%	B8		6,96%	
	Aportes Parafiscales	ICBF	3,0%	C5	\$ 26.547.700	6,0%	C5	\$ 26.547.700	6,1%	B6		3,00%
		SENA	2,0%						B5		6,00%	
Subsidio Familiar	4,0%											
Fondo solidaridad pensional			C3	\$ 3.795.000	0,4%	C3	\$ 3.795.000	0,4%	B9		1,00%	
Servicios Médicos fuera de EPS								B10		0,71%		
Prestaciones Sociales				\$ 160.337.791			\$ 160.337.791					
Aportes SGSSS				\$ 26.450.665			\$ 26.450.665					
Total Prestaciones Sociales				\$ 186.788.456			\$ 186.788.456					
Total Costos Directos				\$ 1.071.663.456			\$ 1.054.808.456					

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con información que obra en el expediente⁵⁰.

Tabla No. 5. Comparación de valores costos indirectos del factor multiplicador en las propuestas participantes del proceso CM-AAC-001-2009

COSTOS INDIRECTOS	CONSORCIO PALESTINA 8			CONSORCIO DICO IDT			CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ		
	ITEM	VALOR	%	ITEM	VALOR	%	ITEM	VALOR	%
Costos de oficina de consulto	Alquiler o arrendamiento						C1		6,89%
	Administración y servicios público						C2		2,92%
	Consumo (papelería, facturas y...	\$ 216.393.413	24,5%	\$ 216.393.413	24,90%	C7		1,00%	
	Gastos personales Administrativos						C3		9,50%
	Gastos personales Técnicos	\$ 30.873.543	3,5%	\$ 30.873.543	3,60%	C10		1,00%	
	Gastos de mantenimiento						C4		0,05%
	Gastos legales						C8		2,00%
	Gastos bancarios y financieros						C9		2,17%
	Elaboración de propuestas	\$ 44.869.598	5,1%	\$ 44.869.598	5,17%	C6		5,29%	
	Seguros, pólizas/cumplimiento	\$ 13.602.900	0,4%	\$ 13.602.900	0,40%	C5		2,00%	
Costos de preparación y de firma de contratos	Publicación	\$ 20.530.519	2,3%	\$ 20.530.519	2,40%				
	Industria y comercio	\$ 59.508.750	6,7%	\$ 59.508.750	6,90%				
	Retención								
	Impuestos	\$ 138.880.130	15,7%	\$ 131.939.040	15,20%				
	Impuesto de Renta								
Impuesto de Timbra	\$ 22.315.781	2,5%	\$ 22.315.781	2,60%					
Costos Indirectos									
Honorarios (Utilidades)	\$ 365.474.025	41,3%	\$ 347.208.000	40,00%	F		4,82%		
Imprevistos								215%	
TOTAL		\$ 2.212.312.500	250%		\$ 2.170.050.000	250%		215%	
FACTOR MULTIPLICADOR			2,5			2,50		2,15	

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con información que obra en el expediente⁵¹.

La estimación de los mismos valores monetarios en las prestaciones sociales por parte de los consorcios referidos –primas, cesantías, vacaciones e intereses de cesantías, entre otras–, en tanto tenían como punto de referencia un salario básico diferente, es un aspecto que sugiere que la elaboración de las propuestas no pudo haber sido llevada a cabo de manera independiente.

⁵⁰ Folio 1446 del cuaderno público No. 4.

⁵¹ Folio 1446 del cuaderno público No. 4.

Además, estos hechos indicadores de colusión permiten corroborar la versión de los hechos relatada por **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** respecto de la existencia de una reunión para estructurar las ofertas, previo a la presentación de las propuestas en los procesos de selección que interesan en este caso.

De otra parte, en el pliego de condiciones del proceso **CM-AAC-001-2009** se estableció que los proponentes debían registrar en el "formulario número 3" las especificaciones de costos unitarios para el personal a contratar y para los demás costos directos e indirectos. La Delegatura realizó un ejercicio comparativo entre los valores reportados por **DICO-IDT** y **PALESTINA 8**, lo que permitió determinar que estos proponentes reportaron costos idénticos en varios factores.

A continuación se presentan los hallazgos del ejercicio en lo que atañe con el proceso **CM-AAC-001-2009**.

Tabla No. 6. Comparación de valores de costos unitarios en las propuestas participantes del proceso CM-AAC-001-2009.

ÍTEM	CONSORCIO PALESTINA 8		CONSORCIO DICO - IDT		CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ	
	VALOR UNITARIO BÁSICO	VALOR UNITARIO	VALOR UNITARIO BÁSICO	VALOR UNITARIO	VALOR UNITARIO BÁSICO	VALOR UNITARIO
PERSONAL PROFESIONAL						
Ing. Director	\$ 6.500.000	2,50	\$ 6.000.000	2,50	\$ 10.500.000	2,15
Ing. Codirector	\$ 6.500.000	2,50	\$ 6.000.000	2,50	\$ 10.500.000	2,15
Ing. Residente	\$ 3.000.000	2,50	\$ 3.900.000	2,50	\$ 6.500.000	2,15
Ing. Especialista Geotecnia	\$ 6.200.000	2,50	\$ 6.200.000	2,50	\$ 7.200.000	2,15
Ing. Especialista en Ambiental	\$ 6.200.000	2,50	\$ 6.200.000	2,50	\$ 7.700.000	2,15
Ing. Residencia Auxiliar	\$ 3.200.000	2,50	\$ 2.900.000	2,50	\$ 2.750.000	2,15
PERSONAL PROFESIONAL						
Inspector, laboratorista o técnico constructor	\$ 2.050.000	2,50	\$ 1.798.000	2,50	\$ 1.750.000	2,15
OTROS COSTOS DIRECTOS						
Vehículo	\$ 3.200.000		\$ 3.600.000		\$ 4.500.000	
Oficina, dotación y servicios	\$ 4.000.000		\$ 4.500.000		\$ 2.500.000	
Informes	\$ 1.500.000		\$ 1.800.000		\$ 1.000.000	
Papelería, fotocopias, heliografías, plotter	\$ 1.500.000		\$ 1.500.000		\$ 1.000.000	
Pago servicios telefónicos y de Internet	\$ 2.000.000		\$ 2.000.000		\$ 1.750.000	
Equipo de laboratorio (ensayos, alquiler)	\$ 40.000.000		\$ 56.500.000		\$ 50.000.000	
OTROS COSTOS INDIRECTOS						
Comisión de topografía	\$ 13.000.000		\$ 13.000.000		\$ 8.425.000	

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con información que obra en el expediente⁵².

Si se comparan los valores presentados por los agentes en colusión respecto de los presentados por **CONSORCIO AEROPUERTO DEL CAFÉ** –proponente independiente– se pueden observar las notables diferencias en los rubros resaltados.

Así mismo, la exactitud en los valores presentados no encuentra justificación alguna en una aparente relación de competencia, en tanto que las reglas de la experiencia permiten inferir que es poco probable que dos propuestas elaboradas de forma independiente logren coincidir en la estimación de rubros que son de notoria variabilidad, tales como los costos de papelería, fotocopias, heliografías y "plotter".

⁵² Folio 1446 del cuaderno público No. 4.

Se advierte que este mismo patrón de conducta en la elaboración de los costos unitarios de la oferta se presentó en el concurso de méritos proceso **CM-AAC-002-2009**.

2.2.3.4. Todo lo anterior es prueba suficiente para demostrar que en los procesos de selección materia de análisis existió un comportamiento coordinado de los agentes investigados para conformar los consorcios y estructurar las ofertas con el fin de disminuir el riesgo de pérdida de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, que se beneficiaba en caso de que **DICO-IDT**, **DICOT-IDT 2**, **PALESTINA 8** o **PALESTINA 10** resultaran adjudicatarios.

Con todo, debe llamarse la atención acerca de que existieron otros elementos de orden formal, característicos de la etapa previa a la presentación de las ofertas, que refuerzan la existencia de un comportamiento colusorio por parte de los investigados en los procesos mencionados.

Acorde con la imputación, se aprecia que los documentos contables de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**⁵³ –integrante y representante legal de **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2**–, **CASTRO FLOREZ**⁵⁴ –integrante de **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10**– y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**⁵⁵ –integrante y representante legal de **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10**–, fueron suscritos por el mismo contador, esto es, **JAIRO SERNA RESTREPO**.

Así mismo, se estableció que los datos de contacto y condiciones de las pólizas de seriedad presentaban identidades entre **PALESTINA 8**⁵⁶ y **DICO-IDT**⁵⁷ y entre **PALESTINA 10**⁵⁸ y **DICO-IDT 2**⁵⁹. Estas se ilustran a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

⁵³ Folio 405 a 408 del cuaderno público 2 y folio 258 a 261 del cuaderno público No. 2.

⁵⁴ Folio 96 a 99 del cuaderno público No. 1 y folio 495 a 498 del cuaderno público No. 2.

⁵⁵ Folio 113 a 115 del cuaderno público No. 1 y folio 510 a 514 del cuaderno público No. 3.

⁵⁶ Folio 520 a 523 del cuaderno público No. 3.

⁵⁷ Folio 415 a 418 del cuaderno público No. 2.

⁵⁸ Folio 121 a 124 del cuaderno público No. 1.

⁵⁹ Folio 267 a 269 del cuaderno público No. 2.

Tabla No. 7. Comparación entre los datos relevantes de las pólizas y recibos de caja de DICO-IDT y PALESTINA 8

Tomador	CONSORCIO DICO-IDT	CONSORCIO PALESTINA 08
Dirección	Calle 68 # 28 – 29	Calle 68 # 28 - 29
Teléfono	8877111	8877111
Aseguradora	Seguros del Estado S.A.	Seguros del Estado S.A.
Fecha de expedición	08 de octubre de 2009	08 de octubre de 2009
Sucursal	42	42
Nº de póliza	42-44-101022852	42-44-101022853
Intermediario	Honorio Jaramillo y CIA. LTDA.	Honorio Jaramillo y CIA. LTDA.
Recibo Intermediario	28327	28328
Nº de remisión	17424 ^a	17424 ^a

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con base en la información de las pólizas 42-44-101022852⁶⁰ y 42-44-101022853⁶¹ y los recibos de pago del intermediario de seguros No. 28327⁶² y 28328⁶³.

Tabla No 8. Comparación entre los datos relevantes de las pólizas y recibos de caja de DICO-IDT 2 y PALESTINA 10

Tomador	CONSORCIO DICO-IDT2	CONSORCIO PALESTINA 10
Dirección	Calle 68 # 28 – 29	Calle 68 # 28 - 29
Teléfono	8877111	8877111
Aseguradora	Seguros del Estado S.A.	Seguros del Estado S.A.
Fecha de expedición	08 de octubre de 2009	08 de octubre de 2009
Sucursal	42	42
Nº de póliza	42-44-101022850	42-44-101022851
Intermediario	Honorio Jaramillo y CIA LTDA	Honorio Jaramillo y CIA LTDA
Recibo Intermediario	28325	28326
Nº de remisión	17422 ^a	17422A

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con base en la información de las pólizas 42-44-101022852⁶⁴ y 42-44-101022853⁶⁵ y los recibos de pago del intermediario de seguros No. 28327⁶⁶ y 28328⁶⁷.

Para restarle incidencia a las pruebas resaltadas, que en el contexto que se ha descrito en este caso ciertamente dan cuenta de una actuación coordinada entre los investigados, han alegado que las similitudes referidas se explican por el “*tamaño de Manizales*”, a lo que agregaron que las solicitudes de las pólizas se realizaron por medios de comunicación diferentes.

Esto no desvirtúa el hecho de que los documentos contentivos de la solicitud de pólizas son idénticos y que hayan sido suscritos el mismo día, lo cual sumado a las evidencias que fueron expuestas previamente es suficiente para inferir que la gestión de los documentos en cuestión también fue producto de un trabajo conjunto y coordinado⁶⁸. Adicionalmente, la Delegatura insiste en que lo

⁶⁰ Folio 415 a 417, del cuaderno Público No. 2

⁶¹ Folio 520 a 522 del cuaderno público No. 3

⁶² Folio 418 del cuaderno público No. 2.

⁶³ Folio 523 del cuaderno público No. 3.

⁶⁴ Folio 267 a 269, del cuaderno público No. 2.

⁶⁵ Folio 122 a 124 del cuaderno público No. 1.

⁶⁶ Folio 269 reverso, del cuaderno público No. 2.

⁶⁷ Folio 121a 124 del cuaderno público No. 1.

⁶⁸ Folio 1641 del cuaderno público No. 5.

argumentado por los investigados –nuevamente el tamaño de Manizales como factor que determina la existencia de los aspectos que dan cuenta de la coordinación– no es una afirmación indefinida ni un hecho notorio, por lo que debió ser acreditado. Esa carga para este asunto en particular, como aconteció en todas las demás ocasiones en que el tamaño de Manizales se presentó como pretexto, no fue atendida en este caso.

En el mismo sentido, es inútil esgrimir como única justificación para la existencia de ciertas identidades en las ofertas de los investigados el “*tamaño de Manizales*”, debido a que esto implicaría que en esa ciudad únicamente existe una aseguradora y un intermediario de seguros, aspecto fáctico que, se insiste, no está acreditado.

Por demás, debe tenerse en cuenta que las solicitudes de las pólizas de **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10** fueron enviadas desde el fax de **LAVICON**, sociedad cuyos socios eran **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, según se explicó en este acto.

De otra parte, se evidenció que **DICO-IDT** y **PALESTINA 8** fueron los únicos interesados en participar en el concurso de méritos **CM-AAC-001-2009** que aportaron la “*carta de información*” de sus consorcios, documento que no era obligatorio en ese momento del proceso de selección. En adición, se pudo corroborar que las cartas de información de **DICO-IDT**⁶⁹ y **PALESTINA 8**⁷⁰ presentaron identidades que no se encontraban en el modelo suministrado por **AEROCAFÉ** en el pliego de condiciones.

Lo anterior se ilustra a continuación:

Imagen No. 1. Aparte del formato modelo proporcionado por AEROCAFÉ en el proceso CM-AAC-001-2009 de la carta de información DE LOS CONSORCIOS - Cláusula QUINTA

responsabilidad: Queda expresamente convenido que los Consorciados respondemos solidariamente por la adjudicación, celebración y ejecución del contrato en caso de adjudicación. **QUINTA - Porcentaje de participación:** Los integrantes del Consorcio acuerdan establecer el porcentaje de participación, así:
SEXTA - Cesión: Celebrado el contrato en

Fuente: Pliego de Condiciones del proceso **CM-AAC-001-2009**⁷¹.

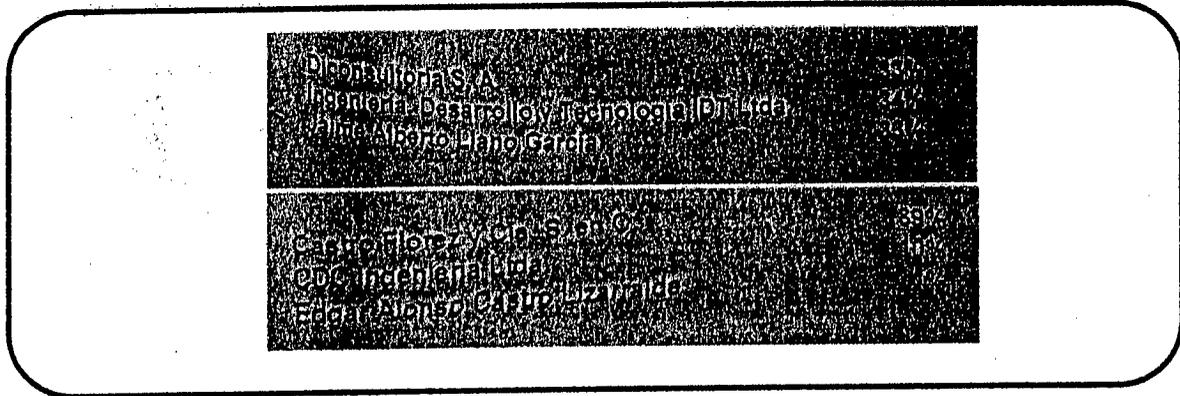
ESPACIO EN BLANCO

⁶⁹ Folio 340 del cuaderno público No. 2.

⁷⁰ Folio 487 del cuaderno público No. 2.

⁷¹ Folio 1382 del cuaderno público No.4

Imagen No. 2. Presentación de la cláusula quinta en las cartas de información de los consorcios DICO - IDT 1 (imagen superior) y PALESTINA 8 (imagen inferior) en el proceso CM-AAC-001-2009



Fuente: Propuesta de DICO-IDT⁷² y PALESTINA 8⁷³.

Además, se observa que los investigados utilizaron un formato prácticamente idéntico en el lugar destinado a la colocación de las firmas y la información de los suscriptores.

Esto se ilustra a continuación:

Imagen No. 3. Aparte de la segunda hoja del formato modelo proporcionado por AEROCAFÉ en el proceso CM-AAC-001-2009 de la carta de información de los consorcios - Cláusula DÉCIMA y FIRMAS

cuando las partes de mutuo acuerdo decidan terminar este compromiso, con sujeción a las disposiciones legales aplicables para el efecto. **NOVENA - Representación:** Las partes acuerdan nombrar como Representante del Consorcio, para todos los efectos a _____, mayor de edad y vecino de _____, identificado con la cédula de ciudadanía No. _____ de _____, quien dispone de facultades amplias y suficientes para presentar y firmar la propuesta que formulará el Consorcio y en general, para adelantar cualquier actuación que se requiera en relación con la oferta y/o contrato que se llegare a suscribir. **DECIMA - Domicilio:** Para todos los efectos, se acepta desde ahora que La Asociación Aeropuerto del Café pueda dirigirse al Consorcio en la siguiente dirección _____ Para constancia se firma en _____, a los _____.

Consociado
C.C. No.

Consociado
C.C. No.

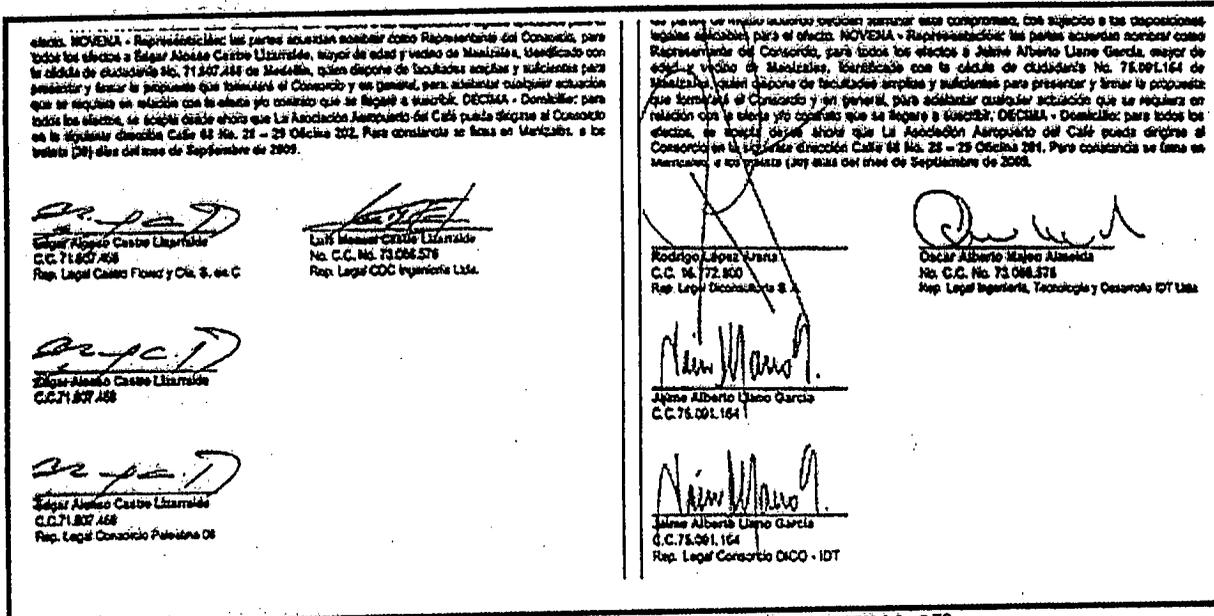
Fuente: Pliego de Condiciones del proceso CM-AAC-001-2009⁷⁴.

⁷² Folio 340 del cuaderno público No. 2.

⁷³ Folio 487 del cuaderno público No. 2.

⁷⁴ Folio 1382 del cuaderno público No. 4.

Imagen No.4. Presentación de la cláusula DÉCIMA en las cartas de información de los consorcios PALESTINA 8 (imagen izquierda), DICO-IDT 1 (imagen derecha) en los méritos CM-AAC-002-2009.1 y de las palabras debajo de las firmas.



Fuente: Propuesta de DICO-IDT⁷⁵ y PALESTINA 8⁷⁶.

Las circunstancias expuestas se evidenciaron en las cartas de información de DICO-IDT 2⁷⁷ y PALESTINA 10⁷⁸ en el concurso de méritos CM-AAC-002-2009.

Igualmente se constató que las ofertas económicas de DICO-IDT⁷⁹ y PALESTINA 8⁸⁰ y DICO-IDT 2⁸¹ y PALESTINA 10⁸² presentaron identidades en los formatos relativos al desglose del factor multiplicador⁸³ y al factor multiplicador⁸⁴, pese a que AEROCAFÉ no definió su contenido en el pliego de condiciones definitivo.

Esto se ilustra a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

- 75 Folio 340 del cuaderno público No. 2.
- 76 Folio 487 del cuaderno público No. 2.
- 77 Folio 84 a 85 del cuaderno público No. 1.
- 78 Folio 193 del cuaderno público No. 1.
- 79 Folio 1446 del cuaderno público No. 4.
- 80 Folio 1446 del cuaderno público No. 4.
- 81 Folio 1446 del cuaderno público No. 4.
- 82 Folio 1446 del cuaderno público No. 4.
- 83 Folio 1446 del cuaderno público No. 4.
- 84 Folio 1446 del cuaderno público No. 4.

Imagen No. 5. Similitudes en los formatos de factor multiplicador para PALESTINA 8 y DICO - IDT.

ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFE
CONCURSO DE MERITOS
CM-AAC-001-2009
DESGLOSE DEL FACTOR MULTIPLICADOR

ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFE
CONCURSO DE MERITOS
CM-AAC-001-2009
DESGLOSE DEL FACTOR MULTIPLICADOR

ITEM
DESCRIPCION
CALCULO
%

ITEM
DESCRIPCION

ITEM	DESCRIPCION
A	Salario Básico (Nómina Total + Costo Especialistas)
B	Prestaciones Sociales
B1	Cesantías
B2	Intereses de Cesantías
B3	Vacaciones
B4	Prima de Servicios
B8	Prima Anual
C	Sistema de Seguridad Social Integral
C1	Salud
C2	Pensiones
C3	Fondo de Solidaridad Pensional
C4	Riesgos Profesionales
C5	Aportes Parafiscales
C6	Seguros (Colectivo de Vida)
	Subtotal B+C
	Subtotal A+B+C
ITEM	DESCRIPCION
D	Costos Indirectos
D1	Gastos Generales
	Gastos Logística Firma
	Costo de Personal no Facturado + dotación
D2	Impuestos, timbres, perfeccionamiento
	Impuesto de Timbre
	Publicación
	Industria y Comercio
	Retención
	Pólizas del Contrato
	Impuesto de Renta
	Subtotal
ITEM	DESCRIPCION
E	Honorarios

ITEM	DESCRIPCION
A	Salario Básico (Nómina Total + Costo Especialistas)
B	Prestaciones Sociales
B1	Cesantías
B2	Intereses de Cesantías
B3	Vacaciones
B4	Prima de Servicios
B8	Prima Anual
C	Sistema de Seguridad Social Integral
C1	Salud
C2	Pensiones
C3	Fondo de Solidaridad Pensional
C4	Riesgos Profesionales
C5	Aportes Parafiscales
C6	Seguros (Colectivo de Vida)
	Subtotal B+C
	Subtotal A+B+C
ITEM	DESCRIPCION
D	Costos Indirectos
D1	Gastos Generales
	Gastos Logística Firma
	Costo de Personal no Facturado + dotación
D2	Impuestos, timbres, perfeccionamiento
	Impuesto de Timbre
	Publicación
	Industria y Comercio
	Retención
	Pólizas del Contrato
	Impuesto de Renta
	Subtotal
ITEM	DESCRIPCION
E	Honorarios

Fuente: Propuestas DICO-IDT y PALESTINA 8 que obran en folio 1446 del c público No. 4.

**ESPACIO EN
BLANCO**

Imagen No. 6. Formato de factor multiplicador para PALESTINA 8 en el proceso CM-AAC-001-2009

ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFE CONCURSO DE MERITOS CM-AAC-001-2009 DESGLOSE DEL FACTOR MULTIPLICADOR			
ITEM	DESCRIPCION	CALCULO	%
A	Salario Básico: (Nómina Total + Costo Especialistas)	\$ 884.925.000	1,000
B	Prestaciones Sociales	\$ 160.337.791	
B1	Cesantías	\$ 48.855.833	0,055
B2	Intereses de Cesantías	\$ 38.198.208	0,043
B3	Vacaciones	\$ 24.427.917	0,028
B4	Prima de Servicios	\$ 48.855.833	0,055
B8	Prima Anual		
C	Sistema de Seguridad Social Integral	\$ 264.450.665	
C1	Salud	\$ 73.283.750	0,083
C2	Pensiones	\$ 93.803.200	0,106
C3	Fondo de Solidaridad Pensional	\$ 3.795.000	0,004
C4	Riesgos Profesionales	\$ 40.804.415	0,046
C5	Aportes Parafiscales	\$ 52.764.300	0,060
C6	Seguros (Colectivo de Vida)		
	Subtotal B+C	\$ 424.788.456	
	Subtotal A+B+C	\$ 1.309.713.456	
ITEM	DESCRIPCION	CALCULO	%
D	Costos Indirectos	\$ 536.974.633	
D1	Gastos Generales	\$ 247.266.956	
	Gastos Logística Firma	\$ 216.393.413	0,245
	Costo de Personal no Facturado + dotación	\$ 30.873.543	0,035
D2	Impuestos, timbres, perfeccionamiento	\$ 289.707.677	
	Impuesto de Timbre	\$ 22.315.781	0,025
	Publicación	\$ 3.602.900	0,004
	Industria y Comercio	\$ 20.530.519	0,023
	Retención	\$ 59.508.750	0,067
	Pólizas del Contrato	\$ 44.869.598	0,051
	Impuesto de Renta	\$ 138.880.130	0,157
	Subtotal	\$ 1.848.688.090	
ITEM	DESCRIPCION	CALCULO	%
E	Honorarios	\$ 365.474.025	0,413
FACTOR MULTIPLICADOR		\$ 2.212.312.500	2,500

Fuente: Propuestas DICO-IDT y PALESTINA 8 obrantes en folio 1446 del Cuaderno Público No. 4.

**ESPACIO EN
BLANCO**

Imagen No 7. Formato de factor multiplicador para DICO-IDT en el proceso CM-AAC-001-2009

ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFE CONCURSO DE MERITOS CM-AAC-001-2009 DESGLOSE DEL FACTOR MULTIPLICADOR			
ITEM	DESCRIPCION	CALCULO	%
A	Salario Básico (Nómina Total + Costo Especialistas)	\$ 868.020.000	1,000
B	Prestaciones Sociales	\$ 160.337.791	
B1	Cesantías	\$ 48.855.833	0,056
B2	Intereses de Cesantías	\$ 38.198.208	0,044
B3	Vacaciones	\$ 24.427.917	0,028
B4	Prima de Servicios	\$ 48.855.833	0,056
B8	Prima Anual		
C	Sistema de Seguridad Social Integral	\$ 264.450.665	
C1	Salud	\$ 73.283.750	0,084
C2	Pensiones	\$ 93.803.200	0,108
C3	Fondo de Solidaridad Pensional	\$ 3.795.000	0,004
C4	Riesgos Profesionales	\$ 40.804.415	0,047
C5	Aportes Parafiscales	\$ 52.764.300	0,061
C6	Seguros (Colectivo de Vida)		
	Subtotal B+C	\$ 424.788.456	
	Subtotal A+B+C	\$ 1.292.808.456	
ITEM	DESCRIPCION	CALCULO	%
D	Costos Indirectos	\$ 630.033.644	
D1	Gastos Generales	\$ 247.268.956	
	Gastos Logística Firma	\$ 216.393.413	0,249
	Costo de Personal no Facturado + dotación	\$ 30.873.543	0,036
D2	Impuestos, timbres, perfeccionamiento	\$ 282.768.688	
	Impuesto de Timbre	\$ 22.315.781	0,028
	Publicación	\$ 3.602.900	0,004
	Industria y Comercio	\$ 20.630.519	0,024
	Retención	\$ 59.608.750	0,069
	Pólizas del Contrato	\$ 44.889.588	0,052
	Impuesto de Renta	\$ 131.939.040	0,162
	Subtotal	\$ 1.822.842.000	
ITEM	DESCRIPCION	CALCULO	%
E	Honorarios	\$ 347.208.000	0,400
FACTOR MULTIPLICADOR		\$ 2.170.060.000	2,500

Fuente: Propuestas DICO-IDT y PALESTINA 8 obrantes en folio 1446 del Cuaderno Público No. 4.

En contraste con los argumentos expuestos por los investigados respecto de que este tipo de circunstancias no prueban el comportamiento colusorio de los agentes, la Delegatura insiste en que el juicio de reproche fundamentado en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 toma en consideración, no solo las similitudes e identidades presentadas en las ofertas, sino todos los elementos descritos que revelan que los investigados renunciaron a la competencia para aprovechar los beneficios derivados de la coordinación.

2.2.4. Vínculos posteriores

La conducta que fundamenta el juicio de responsabilidad no se agotó con la presentación de las ofertas ni con la adjudicación de los contratos de interventoría. En el presente acápite la Delegatura expondrá la relación indisoluble entre los actos asociados con la coordinación de los investigados durante todas las etapas de los concursos de méritos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**, y los vínculos contractuales posteriores entre los agentes, que retribuyeron la colaboración prestada por **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**.

2.2.4.1. Se comprobó que el 3 de diciembre de 2009 **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** —en calidad de representante legal de **DICO-IDT**—, celebró un contrato de prestación de servicios con **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**. Por medio de este acuerdo **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** se obligó a prestar los servicios de *codirector* en la interventoría

técnica, administrativa y financiera para la construcción del terraplén No. 8 de **AEROCAFÉ**, a cambio de una remuneración mensual de \$3'000.000⁸⁵, conforme consta en la cláusula **SEGUNDA** del contrato de prestación de servicios referido.

Con ocasión de todo el contexto descrito, se infiere que esta subcontratación es un acto posterior a la adjudicación de los procesos de selección objeto de análisis, pero que hace parte del acuerdo colusorio develado por la Delegatura – fundamentado en un esquema de coordinación respecto de los actos preparatorios de los concursos de méritos y durante su desarrollo–. En otras palabras, **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, en calidad de representante legal de **DICO-IDT**, decidió contratar a **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** con la finalidad de retribuirle el haber facilitado el cumplimiento de los requisitos de experiencia específica y del director de la interventoría de **DICO-IDT**.

Entonces, inclusive en la ejecución del concurso de méritos **CM-AAC-001-2009** los investigados continuaron su actuar coordinado, por cuanto la celebración y ejecución de estos contratos constituye la forma en la que se retribuyó la colaboración que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** había prestado en la etapa precontractual.

2.2.4.2. Adicionalmente, el 3 de diciembre de 2009 **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** –en condición de representante legal de **DICO-IDT**– celebró con **CASTRO FLOREZ** un contrato de arrendamiento sobre la oficina ubicada en la Calle 68 No. 28-29 de Manizales⁸⁶. Vale la pena resaltar que la dirección de la oficina objeto del contrato es la misma que la informada por **PALESTINA 8 y 10** en los concursos de méritos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009**⁸⁷.

Así mismo, el canon de arrendamiento pactado fue \$3'925.000, el cual resulta casi idéntico con el que **DICO-IDT** informó en su oferta económica como costo directo de “*oficina, dotación y servicios*”.

Igualmente, se tiene que el 3 de diciembre de 2009 **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** –actuando como representante legal de **DICO-IDT**– y **CASTRO FLOREZ** –arrendador–, celebraron un contrato de arrendamiento de un vehículo automotor por un valor mensual de \$3'600.000.00⁸⁸. Este valor es idéntico con el informado en la propuesta económica presentada por **DICO-IDT** al concurso de méritos **CM-AAC-001-2009**.

Sumado a lo anterior, **DICO-IDT** celebró el 3 de diciembre de 2009 un contrato de alquiler de equipo de laboratorio con **CASTRO FLOREZ**, por un precio total de \$56'500.000⁸⁹, valor que corresponde exactamente con el costo directo global relativo al rubro “[E]quipos de laboratorio” informado en la propuesta económica de **DICO-IDT**. Es importante anotar que nuevamente queda demostrado que los investigados actuaron de forma coordinada, pues los contratos celebrados entre **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, **CASTRO FLOREZ** y **DICO-IDT** se celebraron el mismo día, lo que no puede tenerse como una mera coincidencia si se tienen en cuenta los elementos de prueba referidos previamente.

⁸⁵ Folio 1432 del cuaderno público No. 4.

⁸⁶ Folio 1432 del cuaderno público No. 4.

⁸⁷ Folio 39 del cuaderno público No. 1 y folio 431 del cuaderno público No. 2.

⁸⁸ Folios 1431 a 1433 del cuaderno público No. 4.

⁸⁹ Folios 1432 del cuaderno público No. 4.

De igual manera, se pudo determinar que el actuar coordinado entre los integrantes de **DICO-IDT 2** y **CASTRO FLOREZ** se mantuvo en un periodo posterior a la adjudicación del concurso de méritos **CM-AAC-002-2009**.

Esto por cuanto el 15 de diciembre de 2009 se celebró un contrato de arrendamiento de vehículo automotor entre **DICO-IDT 2** y **CASTRO FLOREZ** para ser utilizado en la ejecución de la interventoría técnica del terraplén No. 10. Nótese que el valor mensual de 3'400.000⁹⁰ es idéntico con el informado en la propuesta económica presentada por **DICO-IDT 2** en el concurso de méritos **CM-AAC-002-2009** respecto del rubro "vehículo", "valor unitario"⁹¹.

En el mismo sentido, en el expediente obra el contrato de arrendamiento de un equipo de laboratorio celebrado el 15 de diciembre de 2009 entre **CASTRO FLOREZ** –arrendador– y **DICO-IDT 2** por un valor de \$30'000.000⁹² para ser utilizado en la ejecución de la interventoría del terraplén No. 10. El valor de ese contrato es idéntico al costo total por "[e]quipo de laboratorio" establecido en la oferta económica de **DICO-IDT 2** presentada al concurso de méritos **CM-AAC-002-2009**⁹³.

En síntesis, las identidades y sustanciales similitudes entre los precios de los contratos de arrendamiento y los valores advertidos en la oferta económica de **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2**, además de reforzar la conclusión de que previo a la presentación de la propuesta de ese consorcio existieron comportamientos coordinados de los investigados encaminados a minimizar los riesgos del eventual fracaso de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** –quien resultaría beneficiado si los consorcios que él integraba o **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** eran adjudicatarios de los contratos de interventoría de los terraplenes 8 y 10–, prueba que la conducta reprochada no se agotó con la adjudicación.

En efecto, los vínculos posteriores de carácter contractual descritos y que tienen como finalidad retribuir la colaboración de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** en la conformación de los consorcios y en la estructuración de las ofertas comporta el carácter continuado de la conducta criticada, determinable únicamente en la fase de liquidación del contrato.

3. OTRAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA DEFENSA DE LOS INVESTIGADOS

3.1. Caducidad de la facultad sancionatoria

RODRÍGO LÓPEZ ARANA, **DICONSULTORÍA**, **CASTRO FLOREZ, C.D.C.**, **LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE**, **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** e **IDT** alegaron que en relación con este caso la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer sanciones por la infracción de las normas que protegen la libre competencia económica caducó. En

⁹⁰ Folios 1431 a 1433 del cuaderno público No. 4.

⁹¹ Folios 281 a 283 cuaderno público No. 2.

⁹² Folio 1430 del cuaderno público No. 4.

⁹³ Folios 281 a 283 cuaderno público No. 2.

sustento de la consideración anotada argumentaron que, en su concepto, el extremo temporal inicial del término de caducidad debe contabilizarse desde la fecha de la resolución de adjudicación de los contratos de interventoría de la construcción de los terraplenes 8 y 10 del Aeropuerto del Café.

Para resolver el aspecto referido es necesario establecer (i) la regla de caducidad aplicable en este caso, (ii) la naturaleza del comportamiento restrictivo de la libre competencia económica que se imputó a los investigados, esto es, si se trata de las denominadas conductas instantáneas o de las denominadas continuadas y, por último, (iii) en caso de que se trate de un comportamiento de carácter continuado será necesario determinar cuál fue la última conducta constitutiva de la infracción, pues a partir de ahí habría comenzado a correr el término de caducidad correspondiente.

3.1.1. La regla de caducidad aplicable

Teniendo en cuenta que los procesos de selección que interesan en esta actuación administrativa iniciaron después de la entrada en vigencia de la Ley 1340 de 2009, es claro que la regla de caducidad aplicable a este caso es la prevista en el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009. La regla en cuestión establece lo siguiente:

“Artículo 27. Caducidad de la facultad sancionatoria. La facultad que tiene la autoridad de protección de la competencia para imponer una sanción por la violación del régimen de protección de la competencia caducará transcurridos cinco (5) años de haberse ejecutado la conducta violatoria o del último hecho constitutivo de la misma en los casos de conductas de tracto sucesivo, sin que el acto administrativo sancionatorio haya sido notificado”
(Destacado fuera del texto original).

3.1.2. La naturaleza del comportamiento imputado a los investigados

Teniendo en cuenta el contenido de la disposición citada, resulta determinante establecer el carácter instantáneo o sucesivo del comportamiento imputado a los investigados.

Para ese propósito, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo que ha dejado establecido la jurisprudencia, la conducta es instantánea cuando los hechos que la constituyen se consuman en un único momento, mientras que tiene carácter continuado cuando se constituye por una “pluralidad de acciones u omisiones, una unidad de intención y la identidad de los elementos que configura la conducta descrita en la ley como sancionable”⁹⁴.

La definición de conducta continuada que ha sido citada permite identificar sus elementos constitutivos, a saber: (i) pluralidad de acciones u omisiones, (ii) unidad de intención e (iii) identidad de los elementos que configuran la conducta descrita en la ley como sancionable.

⁹⁴ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 2 de julio de 1999, C.P. Daniel Manrique Guzmán en: Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 4 de septiembre de 2008. C.P. Héctor J. Romero Díaz. Expediente: 15106.

Sobre la base de lo expuesto, la colusión en procesos de selección, prevista en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, por regla general es un comportamiento de carácter continuado en la medida en que normalmente reúne los tres elementos constitutivos expuestos.

En relación con (i) la pluralidad de acciones y omisiones, la experiencia a nivel mundial⁹⁵ ha demostrado que, debido a la naturaleza del comportamiento objeto de estudio y a los mecanismos procesales de selección en los que se desenvuelve, normalmente la colusión se configura por un conjunto de actividades que incluye, entre otras, la concertación sobre las condiciones en que los proponentes coludidos participarán en el proceso de selección correspondiente, la coordinación de las observaciones que presentarán respecto de los pliegos de condiciones, la formulación estratégica y coordinada de las ofertas y, además, comportamientos que tienen lugar incluso después de la adjudicación y celebración del contrato en cuestión, orientados a la repartición de los beneficios derivados de la colusión (subcontratos, cesión del contrato adjudicado, pagos directos, etc.). Nótese, sobre este particular, que los actos que normalmente constituyen la colusión se extienden a lo largo de todas las etapas del proceso de selección e incluso se proyectan con posterioridad a la adjudicación y la celebración del contrato correspondiente, cuando esta ocurre en cabeza de alguno de los colusores.

Acerca de (ii) la unidad de intención, por supuesto referida a la pluralidad de acciones que constituyen el comportamiento continuado, debe llamarse la atención acerca de que todas y cada una de las conductas desplegadas por los colusores, independientemente de la etapa del proceso en que tengan lugar, están orientadas a la supresión de la rivalidad en el marco del concurso y a la repartición de los beneficios derivados de ese comportamiento⁹⁶, actos o conductas de los que depende la consumación de los efectos, en los casos en los que alguno de los colusores resulta adjudicatario del contrato.

Finalmente, en lo que atañe a (iii) la identidad de los elementos que configuran la conducta descrita en la ley como sancionable, es importante señalar —como se precisará con mayor detalle más adelante— que todas las acciones configurativas de la colusión, unidas por los propósitos mencionados, son constitutivas del comportamiento restrictivo de la libre competencia económica previsto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

Se concluye, entonces, que por regla general la colusión en procesos de selección efectivamente debe ser considerada como un comportamiento continuado en los términos explicados.

Un sustento adicional para la conclusión anotada se encuentra en pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que constituyen precedentes para el asunto que ahora se analiza. A manera de ejemplo es posible referir la sentencia que el 9 de julio de 2015 profirió la Sección Primera, Subsección A, de la referida Corporación en el proceso de nulidad y

⁹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Colombia*.

⁹⁶ MARSHALL, Robert C. y MARX, Leslie M. *The Economics of Collusion*. MIT Press. 2012. Págs. 56 y 163.

restablecimiento del derecho identificado con el radicado 2013-02040-00. En esa oportunidad el Tribunal afirmó lo siguiente:

*“Ese acuerdo colusorio es de ejecución sucesiva y se prolonga hasta la obtención del cometido, que para la materia contractual se extiende hasta la fecha de la adjudicación (...).”*⁹⁷ (Destacado fuera del texto original).

En el mismo sentido, y también en relación con comportamientos relevantes para el régimen de protección de la libre competencia económica, se ha pronunciado el Consejo de Estado mediante sentencia de noviembre 13 de 2014. En esa providencia la Corporación estableció lo siguiente:

*“(...) [s]iendo la conducta continuada por parte de los demandantes (...), para la Sala no existe el menor asomo de duda de que la capacidad de la facultad sancionatoria del Estado empieza a correr a partir de la comisión o realización del último acto de ejecución de la falta al ordenamiento jurídico (...).”*⁹⁸

La conclusión que se ha expuesto, consistente en el carácter continuado que normalmente se atribuye a la colusión en procesos de selección, no podría considerarse desvirtuada mediante una sentencia en la que otra Subsección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca afirmó que la colusión que específicamente estaba analizando en esa oportunidad tenía un carácter instantáneo.

En la decisión referida la Subsección B de la Sección Primera de la citada Corporación aseveró lo siguiente:

“En el caso objeto de examen la conducta que se imputó fue un acuerdo colusorio que tenía como propósito el rechazo de la propuesta de otro proponente (Unión Temporal Protección Integral) dentro del proceso de licitación pública, de manera que fue una conducta que se agotó y extinguió en el momento en que los sancionados ejecutaron el acuerdo.

El presunto acuerdo colusorio se concretó el día 20 de octubre de 2008 cuando la Unión Temporal Cárceres 2008 presentó malintencionadamente una propuesta simbólica ante el Ministerio del Interior y de Justicia, propuesta que a la postre constituyó la causa de rechazó del otro proponente Unión Temporal Protección Integral.

*Independientemente de que el efecto de la conducta sancionada haya sido la adjudicación del contrato al único proponente habilitado se considera que la conducta no fue continuada, por el contrario fue instantánea porque se agotó con la presentación de una propuesta simbólica y, en gracia de discusión, en el mayor de los casos, en el acto de adjudicación del contrato objeto del proceso de selección”*⁹⁹.

En relación con la providencia citada lo primero que debe resaltarse es que no está en firme porque en el proceso correspondiente la Superintendencia de

⁹⁷ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección A. Sentencia del 9 de julio de 2015. CP. Felipe Alirio Solarte Maya. Expediente 2013-02040-00.

⁹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de noviembre 13 de 2014. C.P. María Elizabeth García González. Expediente: 2013-00254-01.

⁹⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección B. Sentencia de mayo 19 de 2016. CP. Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 2013-01975-00.

Industria y Comercio, que en esa actuación funge como parte demandada, formuló recurso de apelación. Ese recurso está pendiente de decisión.

En segundo lugar –al margen del argumento de contenido procesal recién formulado–, es importante llamar la atención acerca de que la situación fáctica respecto de la cual se pronunció el Tribunal en la providencia materia de comentario es diferente de la que se presentó en este caso. En efecto, en la sentencia citada el Tribunal concluyó, como resultado de la valoración de las pruebas que encontró en el proceso correspondiente, que la colusión respecto de la cual se estaba pronunciando se configuró en un solo momento porque consistió en un único acto –la presentación de una propuesta simbólica dirigida a excluir ilegítimamente a otro proponente–. En cambio, como ya ha sido expuesto en este acto, el asunto que se presentó en este caso correspondió con lo que normalmente ocurre con las colusiones en procesos de selección, esto es, en la ejecución de una serie de comportamientos en diversos momentos del proceso de selección e incluso con posterioridad a él, todos dirigidos a suprimir la rivalidad entre los colusores y a repartirse los beneficios de ese comportamiento coordinado.

En tercer lugar, advierte la Delegatura que en el caso conocido por el Tribunal, como en el que ahora se examina, uno de los colusores resultó adjudicatario del contrato. En consecuencia, bien cabe entender que los actos o conductas desplegados por ese agente económico con posterioridad a la suscripción del contrato son, sin ninguna duda, contribución necesaria para la configuración de la conducta restrictiva, como quiera que la consumación de ese comportamiento ilegal en esta hipótesis –es decir, en el caso en que uno de los colusores logra la adjudicación del contrato por cuenta de la colusión– depende precisamente de la obtención y repartición de los beneficios asociados con la ejecución del contrato.

Sobre la base de todo lo expuesto hasta este punto, es claro que el comportamiento que desarrollaron los investigados tiene un carácter continuado. Como ya fue explicado en este acto, el comportamiento restrictivo en estudio inició incluso desde la configuración de las figuras asociativas que participaron como proponentes, continuó con comportamientos coordinados relacionados con el cumplimiento de los requisitos para participar, se desarrolló con un comportamiento concertado en la presentación de las propuestas y, de hecho, se extendió a etapas incluso posteriores a la adjudicación y la celebración del contrato mediante actos como, por ejemplo, la celebración de subcontratos y otro tipo de mecanismos de compensación entre los colusores.

3.1.3. El punto a partir del cual inició el término de caducidad en este caso

Con base en lo que se ha expuesto, es claro que el comportamiento que interesa en esta actuación tuvo un carácter continuado y, por lo tanto, que el término de caducidad correspondiente habría empezado a correr desde el “último hecho constitutivo” del comportamiento ilegal. En consecuencia, es indispensable determinar en este caso cuál fue la última conducta constitutiva de la colusión que ejecutaron los investigados.

Como resulta evidente, la tarea de establecer la última conducta constitutiva de una colusión en procesos de selección exige precisar en qué consiste este tipo de comportamiento ilegal, para lo cual es posible acudir a los pronunciamientos que

sobre el particular han proferido la Superintendencia de Industria y Comercio, la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como a la literatura especializada sobre esta materia.

Con el fundamento anotado es posible afirmar que la colusión en procesos de selección es un comportamiento de carácter continuado, ejecutado por agentes que tienen la obligación de actuar independientemente y que está constituido principalmente por dos elementos: en primer lugar, por la supresión de la rivalidad entre los colusores con el propósito de liberarse de las presiones competitivas propias del concurso y, en segundo lugar, por la adopción de una serie de conductas encaminadas a repartirse entre ellos los beneficios que se deriven de la supresión de su rivalidad. Entre ese tipo de conductas normalmente se encuentran la celebración de subcontratos, la realización de pagos compensatorios, el desarrollo de nuevas licitaciones solo entre quienes se coludieron, la realización de ventas u otros negocios entre las partes del acuerdo y la formulación de aparentes reclamaciones para legitimar la repartición de beneficios. Este tipo de comportamientos, como se puede apreciar, normalmente ocurren después de que alguno de los colusores resultó adjudicatario del contrato correspondiente.

La precisión anterior evidencia que hacen parte del acuerdo restrictivo de la libre competencia económica materia de estudio, tanto los comportamientos encaminados a que alguno de los colusores obtenga la adjudicación del contrato correspondiente, como aquellos que tengan el propósito de repartir entre los colusores los beneficios derivados de la supresión de su rivalidad en aquellos eventos en que efectivamente ganan el contrato disputado.

La conclusión anotada —que está soportada en la literatura especializada en esta materia— encuentra sustento en un elemento característico de la colusión en procesos de selección que diferencia ese comportamiento de otro tipo de acuerdos que tienen lugar por fuera de esa clase de concursos: la manera en que se pacta entre los participantes la distribución de los eventuales beneficios que podría generar el comportamiento ilegal en cuestión.

Para explicar ese elemento característico es necesario resaltar que, como en el marco de la colusión en procesos de selección solo un proponente puede resultar adjudicatario del contrato correspondiente, los beneficios derivados del comportamiento ilegal quedan asignados en un primer momento solo a ese proponente que resultó adjudicatario. Solo él será el beneficiado con la celebración de un contrato en condiciones menos favorables para el Estado que aquellas que se habrían obtenido si hubiera existido competencia. Ahora bien, dado que —como es obvio— los colusores que no resultan adjudicatarios no habrán cometido este comportamiento costoso e ilegal —un delito en caso de que tenga lugar en el marco de la contratación estatal— solo para beneficiar a un supuesto competidor, es evidente que ellos pretenden algún tipo de beneficio que compense su actuación. Por lo tanto, la colusión normalmente incluye un compromiso para la realización de una serie de actividades, posteriores a la adjudicación y la celebración del contrato, encaminadas a repartir entre todos aquellos que no resultaron adjudicatarios los beneficios de la colusión (subcontratos, pagos compensatorios, etc.). Así, es claro que esos pactos que versan sobre aspectos posteriores a la adjudicación y celebración del contrato también hacen parte de la colusión.

Una situación diferente se presenta con otro tipo de acuerdos que tienen lugar en mercados en los que no se materializa un proceso de selección. A manera de ejemplo, nótese que si los fabricantes de un producto decidieran conformar un cartel para fijar los precios, los beneficios de un precio elevado debido a ese acuerdo los podría obtener directamente cada uno de los miembros, pues los percibirán por cada una de las ventas que realicen en el mercado. Por lo tanto, normalmente en este caso no hay necesidad de que mediante mecanismos posteriores los cartelistas repartan los beneficios de su comportamiento ilegal.

En relación con el elemento que se viene comentando la literatura especializada ha precisado lo siguiente:

“A diferencia de los acuerdos de precios o de repartición de mercados, la colusión en procesos de selección asigna los beneficios del comportamiento a uno de los miembros de la conspiración. Esos beneficios, por definición, deben ser compartidos con los demás colusores. Esa actividad de compartir los beneficios puede llevarse a cabo mediante la promesa de que en un proceso de selección posterior otro colusor resultará ganador o mediante pagos compensatorios directos o diferidos”¹⁰⁰.

Como se puede apreciar, los pactos relacionados con la repartición de los beneficios esperados de la colusión, por definición, integran esa práctica restrictiva de la libre competencia económica. Por lo tanto, cada uno de esos comportamientos, en la medida que pueda ser individualizable y contribuya con la estructuración de los elementos constitutivos del comportamiento —ya definidos en este capítulo—, debe ser considerado como un hecho constitutivo de la conducta ilegal. La consecuencia evidente de esta consideración es que, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009, el término de caducidad solo empezará a correr cuando se ejecute el último de esos comportamientos constitutivos de la colusión, aunque hubiera ocurrido con posterioridad a la adjudicación y celebración del contrato.

Ahora bien, si se parte de la base de una adecuada definición del comportamiento consistente en una colusión en procesos de selección, como la que ha sido presentada en este capítulo, la conclusión anotada incluso puede encontrar respaldo en decisiones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sobre el particular, recuérdese que en una de las decisiones que ya se trajeron a colación, relacionada con el acuerdo restrictivo de la libre competencia económica que interesa en este caso, la Corporación precisó lo siguiente:

“Ese acuerdo colusorio es de ejecución sucesiva y se prolonga hasta la obtención del cometido, que para la materia contractual se extiende hasta la fecha de la adjudicación (...)”¹⁰¹ (Destacado fuera del texto original).

¹⁰⁰ Peter A.G. van Bergeijk. On the Allegedly Invisible Dutch Construction Sector Cartel. Journal of Competition Law and Economics. 4(1), 115–128 doi:10.1093/joclec/nhm021 Advance Access publication 22 October 2007. El aparte citado corresponde a una traducción libre del siguiente contenido: “Unlike price fixing or market sharing agreement, a bid-rigging conspiracy allocates the profit to one of the conspiring firms. This profit must by definition be shared with other bid-riggers. Sharing can be done either through “barter trade” (that is, the promise to be allowed the winning bid in another Project) or through side-payments (the side-payments may have been made directly or delayed so that financial claims for future settlement are recorded)”.

¹⁰¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección A. Sentencia del 9 de julio de 2015. CP. Felipe Alirio Solarte Maya. Expediente 2013-02040-00.

En lo que atañe al pronunciamiento transcrito es pertinente resaltar que, acorde con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la colusión “*se prolonga hasta la obtención del cometido*”. Partiendo de esta premisa, debe tenerse en cuenta que —de conformidad con lo que ha sido explicado— el “*cometido*” de los colusores no se limita a la obtención del contrato, pues aquellos miembros del acuerdo que no obtienen la adjudicación nada ganan con esa circunstancia. El cometido del acuerdo ilegal incluye la repartición de los beneficios derivados de la obtención fraudulenta del contrato, lo que normalmente solo tiene lugar después de su celebración. La obtención del contrato, entonces, lejos está de ser el objetivo de la colusión, es solo un paso más en un comportamiento de tracto sucesivo que por definición está encaminado a materializarse incluso con posterioridad a la celebración de ese acuerdo de voluntades.

Un comentario adicional es procedente en relación con el aspecto que se viene tratando: entender —con carácter absoluto— que la última actuación de una colusión en procesos de selección es la adjudicación del contrato y, sobre esa base, que a partir de ahí empieza a correr el término de caducidad conduce a resultados contraevidentes y, adicionalmente, prohibitivos para la protección del derecho a la libre competencia económica en el marco de procesos de selección.

Ciertamente, como quedó referido en este capítulo, la literatura especializada ha reconocido la existencia de una modalidad de colusión que consiste en que uno de los participantes del acuerdo obtiene la adjudicación en un proceso con la promesa de que permitirá que en un proceso posterior otro de los colusores obtenga el contrato correspondiente. Esa modalidad, de hecho, también aparece prevista en la normativa aplicable a este tipo de asuntos, pues el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 describe la colusión que tiene como efecto la “*distribución de adjudicaciones de contratos*” y la “*distribución de concursos*”.

Sobre esa base, que en una colusión como la que ha sido planteada se considere que la adjudicación en el primer proceso de selección es el último hecho constitutivo del comportamiento ilegal es, sin ninguna duda, una forma inadecuada de describir la realidad del acuerdo que medió entre los colusores. Supondría describir esa situación como una en la que los colusores celebraron dos acuerdos restrictivos de la libre competencia económica que resultaron independientes entre sí, aunque la evidente realidad es que los diversos concursos que se repartieron hacían parte de un único acuerdo caracterizado porque la distribución de los beneficios se llevaría a cabo mediante la repartición de procesos.

A lo expuesto se debe agregar que una concepción como la que ahora se discute limitaría la posibilidad de que la autoridad de la competencia pudiera garantizar la efectividad de ese derecho colectivo reconocido en la Constitución. Ciertamente, en la práctica es extremadamente difícil detectar una colusión por distribución de adjudicaciones en el primero de los procesos de selección en los que tiene lugar y, sobre todo, antes de que se lleve a cabo la adjudicación en ese concurso. Dado que ese comportamiento tiene carácter ilegal y, por tanto, secreto, normalmente es relevante la información de contexto que otorga una pluralidad de procesos que aparecen repartidos entre los colusores según un patrón determinado que, en realidad, solo puede ser percibido cuando se tiene la perspectiva de un análisis conjunto de todos los casos en los que ha tenido lugar.

Es importante dejar claro un aspecto de todo lo que se ha expuesto: que para determinar desde qué momento empieza a correr el término de caducidad sea relevante analizar los mecanismos de compensación que los colusores hubieran pactado y ejecutado, no quiere decir que para sancionar ese comportamiento deba acreditarse que los colusores lograron "*su cometido*", pues como con claridad se dispone en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, la colusión es un comportamiento que es sancionable por objeto, esto es, desde que se realiza una conducta coordinada idónea para limitar la libre competencia económica en el marco de un proceso de selección.

En resumen, para efectos de determinar el momento a partir del cual empieza a correr el término de caducidad en casos como el que ahora se analiza, es necesario establecer la existencia de comportamientos que, posteriores a la adjudicación y celebración del contrato correspondiente, sean individualizables y contribuyan eficientemente a la configuración de ese comportamiento ilegal, cuando en cabeza de uno de los colusores se da la adjudicación del contrato.

Esos comportamientos pueden consistir en subcontratos para compensar a los colusores que no obtuvieron la adjudicación, en pagos que se hagan con posterioridad a la celebración del contrato, en la repartición de procesos de selección y en otros muchos más, entre los que bien se podrían incluir la realización de pagos por parte del contratante al colusor que obtuvo el contrato correspondiente –pues por regla general esos pagos materializan la obtención de rentas explotativas derivadas de la colusión– y la liquidación del contrato de que se trate, puesto que, como lo ha precisado la jurisprudencia¹⁰², ese acto es un corte de cuentas en el que se hace un balance económico, se define el estado de la relación entre las partes del contrato y en el que pueden hacerse los últimos pagos explotativo derivados de la colusión.

Con fundamento en las consideraciones que han sido expuestas, es claro que en este caso la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio no puede considerarse caducada. En efecto, como ya quedó expuesto en este acto administrativo, la colusión que llevaron a cabo los investigados estuvo constituida por una serie de actos individualizables que se prolongaron mucho más allá del momento de la adjudicación de los contratos materia de investigación, de manera que ese momento no podría contarse como el punto a partir del cual empezó a correr el término de caducidad.

Ahora bien, como ese tipo de comportamientos individualizables que, por definición, contribuyeron a la constitución de la conducta ilegal que ahora se analiza incluyeron la celebración de subcontratos –iniciados en diciembre de 2009 pero vigentes durante toda la ejecución de los contratos materia de investigación– para compensar a los investigados, subcontratos estos que además implicaron la realización de pagos compensatorios por parte del colusor que obtuvo la adjudicación a aquellos que contribuyeron a ese propósito, es claro que ese tipo de conductas hacen parte del comportamiento restrictivo de la libre competencia materia de investigación y, por lo tanto, que mientras se llevaron a cabo no pudo arrancar el término de caducidad.

¹⁰² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia octubre 20 de 2014. C.P. Enrique Gil Botero. Expediente: 27777.

Así mismo, dado que los pagos realizados por la entidad contratante por cuenta del contrato obtenido fraudulentamente con ocasión de la colusión constituyen una obtención de rentas explotativas por parte de los participantes en el acuerdo ilegal, al igual que el acto de liquidación en el que la entidad contratante y el colusor que obtuvo la adjudicación del contrato cerraron cuentas y se habrían realizado los últimos pagos explotativos, también es claro que solo después de este último acto, que ocurrió el 27 diciembre de 2013, es que empezó a correr el término de caducidad en cuestión de conformidad con lo normado en el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009.

3.2. Otras consideraciones

3.2.1. OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA, IDT y JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA argumentaron que la imputación se fundamentó en una acusación formulada por una persona cuya identidad y existencia es “*dudosa*”, fundamento con base en el cual concluyeron que no se debe otorgar ningún valor probatorio a la noticia periodística anexa a la denuncia.

Al respecto, los investigados deberán estarse a lo resuelto en la Resolución No. 56836 de 27 de septiembre de 2012, en la que se explicó que las “*quejas presentadas ante esta Entidad pueden hacerse de forma anónima, por lo que la imposibilidad de identificar plenamente al quejoso no da pie para el archivo*”, a lo que se agregó que “*no resulta relevante el valor probatorio sumario de un artículo de prensa, pues la Delegatura, por sí misma, puede iniciar las averiguaciones preliminares de oficio*”¹⁰³. Con todo, si bien el artículo periodístico titulado “*lazos que unen interventores y constructores de AEROCAFÉ*” se mencionó en la parte motiva del acto de apertura, no fue un elemento de convicción determinante en la formulación del pliego de cargos.

3.2.2. DICONSULTORÍA y RODRÍGO LÓPEZ ARANA afirmaron –de forma extemporánea– que la conducta que se les imputó no es típica, antijurídica ni culpable. En sustento de su afirmación argumentaron que (i) su participación en la dinámica se limitó a remitir al representante legal de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** la información correspondiente de su oferta, (ii) que en los concursos de méritos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009** no existió precalificación de oferentes por lo que cualquier proponente podía participar, (iii) que la situación de empate que se presentó en el concurso de méritos No. **CM-AAC-002-2009** revela que existió competencia, (iv) que el precio no fue un factor de selección y (v) que los agentes no tuvieron la intención de realizar conductas restrictivas de la libre competencia económica.

Al respecto, debe tenerse en cuenta (i) que no existe prueba de que la participación de **DICONSULTORÍA** se hubiera limitado a enviar la información pertinente a **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**. En cambio, los elementos de juicio recaudados demuestran la participación de la compañía en la coordinación para la conformación de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** y en la estructuración de las ofertas. De otra parte, (ii) el hecho de que no hubiere precalificación de oferentes no desvirtúa el análisis probatorio realizado en la apertura, ni demuestra independencia de los agentes investigados. Así mismo, (iii) la situación de empate que se presentó en el concurso de méritos No. **CM-AAC-002-2009** no es un hecho indicativo de competencia, es una circunstancia

¹⁰³ Folio 785 a 791 del cuaderno público No. 4.

provocada por la forma en la cual se estructuró el proceso de selección. Adicionalmente, (iv) como se expuso con suficiencia en el aparte denominado "anotación preliminar", en los concursos de méritos para la elección de interventores de los terraplenes 8 y 10 del Aeropuerto del Café el factor de escogencia que afecta principalmente el comportamiento colusor es la experiencia y no el precio, a lo que se debe agregar que la colusión puede versar sobre cualquier factor de competencia. Finalmente, (v) la intención del investigado no exime de responsabilidad al agente cuya conducta reunió los elementos de configuración de la infracción administrativa imputada.

Entonces, es claro que los argumentos de los investigados no tienen la aptitud para desvirtuar la conclusión consistente en que, conforme con los elementos de prueba recaudados, existió un comportamiento coordinado de los agentes en la conformación y elaboración de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** para coludir y beneficiarse de la adjudicación de los contratos de interventoría de la construcción de los terraplenes 8 y 10 del Aeropuerto del Café.

3.2.3. Para la Delegatura, el juicio de reproche derivado del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 se fundamentó en (i) que los agentes investigados coordinaron la conformación de los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** para eludir la competencia con **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10** y, además, (ii) que tales agentes estructuraron sus ofertas para coludir y obtener los beneficios de la adjudicación de las interventorías de la construcción de los terraplenes 8 y 10 –y obras complementarias– del Aeropuerto del Café.

Ahora bien, el contexto en el cual se presentaron los hechos permite inferir que el propósito del comportamiento criticado, en especial el de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**, consistía en evitar lesionar intereses de **JORGE ALBERTO LLANO GARCÍA** en atención a la situación de **LAVICON**, empresa de la cual se conoce que afrontaba problemas derivados de la ejecución de un contrato con el **INVÍAS**, así como en asociar a **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** con otros agentes del mercado con la suficiente experiencia para obtener la adjudicación de las interventorías identificadas y, adicionalmente, beneficiarse mediante la concreción de vínculos negociales posteriores, relacionados directamente con las labores de ejecución de las interventorías 8 y 10 del Aeropuerto del Café.

4. RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES Y VINCULADOS

El juicio de responsabilidad administrativa individual que la Delegatura recomienda establecer en contra de los agentes del mercado y personas vinculadas con ellos por infracciones de las normas que disciplinan el derecho de la libre competencia económica, se fundamenta en el siguiente precepto normativo:

El numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, según el cual:

"(...) 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 (...)"

- Agentes del mercado

4.1. Responsabilidad de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** en calidad de agentes del mercado

Las consideraciones expuestas revelan que en los procesos de selección que interesan en este caso se llevó a cabo un accionar coordinado por parte de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** en la conformación de los consorcios y la estructuración de las ofertas para coludir y beneficiarse de la adjudicación de las interventorías de la construcción de los terraplenes 8 y 10 –y demás obras complementarias– del Aeropuerto del Café.

Como elemento agravante de la responsabilidad de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** la Delegatura recomienda tener en cuenta su conducta procesal durante la investigación, en concreto las respuestas evasivas e incompletas que otorgó en su declaración, así como las afirmaciones contrarias de la realidad que adujo durante la práctica de esa prueba.

Así las cosas, se recomendará al Superintendente de Industria y Comercio que declare que dichos agentes del mercado incurrieron en el acuerdo restrictivo descrito y que, en consecuencia, imponga la sanción correspondiente 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.

4.2. Responsabilidad de IDT

Los diferentes elementos de juicio que obran en el expediente demuestran que **IDT** participó activamente en la práctica concertada, como se expuso a lo largo del presente acto. Por demás, los argumentos expuestos en la defensa no tienen la suficiente capacidad demostrativa para desvirtuar los hechos que fundamentan la imputación, en especial la versión de los hechos resaltados por **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA**, la cual fue corroborada por los demás medios de prueba recaudados en la investigación.

Así mismo, el comportamiento desplegado por **IDT** le permitió percibir beneficios económicos de su conducta, debido a que tenía una participación de 34% en los consorcios **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2**, conforme con los documentos de constitución de estos consorcios. Es claro que si **IDT** esperaba rentas indebidas provenientes de su actuar anticompetitivo también debe asumir la responsabilidad administrativa derivada de su calidad de agente.

Por esas razones, se recomendará al Superintendente de Industria y Comercio que declare que **IDT** ejecutó el comportamiento previsto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y que, en consecuencia, imponga las sanciones procedentes.

Sin embargo, es necesario aclarar que si bien **IDT** hizo parte del acuerdo colusorio, su grado de participación no es equiparable al de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** y **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE**.

4.3. Responsabilidad de CASTRO FLOREZ

Los elementos de juicio que obran en el expediente prueban que **CASTRO FLOREZ** actuó como agente en la práctica concertada establecida a lo largo de este acto.

En concreto, está probado que **CASTRO FLOREZ** fue uno de los vehículos para concretar la retribución económica a **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** derivada de los vínculos de carácter contractual posteriores a la adjudicación de los contratos de interventoría de la construcción de los terraplenes 8 y 10. En efecto, **CASTRO FLOREZ** arrendó los equipos de laboratorio, oficina y vehículo a **DICO-IDT** y los equipos de laboratorio a **DICO-IDT 2** para la ejecución de las interventorías en cuestión.

Así mismo, se tiene que **CASTRO FLOREZ** tuvo el mayor porcentaje de participación –89%– en **PALESTINA 8 y 10**, por lo que es evidente que era el agente que mayores rentas esperaba percibir si los consorcios mencionados resultaban adjudicatarios. Por lo mismo es lógico que **CASTRO FLOREZ** asuma las consecuencias adversas de las conductas que se desplegaron en los procesos de selección que interesan.

Finalmente, está probado que **CASTRO FLOREZ** fue el agente que mayores beneficios obtuvo con ocasión del carácter sucesivo de la conducta a través de los contratos referidos.

Por esas razones, se recomendará al Superintendente de Industria y Comercio que declare que **CASTRO FLOREZ** ejecutó el comportamiento previsto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y que, en consecuencia, imponga las sanciones procedentes.

4.4. Responsabilidad de DICONSLTORÍA

La Delegatura recomienda declarar la responsabilidad administrativa de **DICONSLTORÍA** por incurrir en el acuerdo descrito en el numeral 9 del artículo del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

En efecto, está probado que **DICONSLTORÍA** participó en la elaboración de las ofertas¹⁰⁴ y aportó la experiencia específica de **DICO IDT** y **DICO IDT 2** en los procesos de selección **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009** en el marco de un esquema de coordinación con los demás investigados, lo cual resultó determinante para la consecución del resultado esperado con el acuerdo ilícito.

Por esas razones, se recomendará al Superintendente de Industria y Comercio que declare que **DICONSLTORÍA** ejecutó el comportamiento previsto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y que, en consecuencia, imponga las sanciones procedentes.

4.5. Responsabilidad de CDC

¹⁰⁴ Folio 1561 a 1563 cuaderno público No. 4 (minutos 24:11; 24:59:) y folio 1389 a 1390 cuaderno público No. 4 (minutos 4:42).

La Delegatura recomienda declarar la responsabilidad administrativa de CDC por incurrir en el acuerdo descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992. En efecto, los elementos de juicio aportados al expediente, en especial el documento de conformación de **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10**, prueban la participación de la persona jurídica en cuestión en los consorcios referidos, a lo que se debe agregar que un mínimo de diligencia le habría permitido a este agente del mercado percatarse que esos proponentes no tendrían oportunidad de ganar y que, de hecho, su participación en los procesos de selección estaba encaminada a favorecer a otros proponentes.

Así mismo, debido a que CDC esperaba obtener rentas derivadas de su participación en los consorcios mencionados debe asumir las consecuencias que se desprenden del juicio de reproche expuesto en este acto.

Por esas razones, se recomendará al Superintendente de Industria y Comercio que declare que CDC ejecutó el comportamiento previsto en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y que, en consecuencia, imponga las sanciones procedentes.

- Personas vinculadas con los agentes del mercado

4.6. Responsabilidad de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** en calidad de personas vinculadas con los agentes del mercado

Los elementos de juicio aportados al expediente demuestran que **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** y **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** actuaron como agentes del mercado en los procesos de selección que interesan en este caso, tal y como consta en los documentos de conformación de **DICO-IDT**, **DICO-IDT 2**, **PALESTINA 8** y **PALESTINA 10**.

Respecto de la conducta imputada en su calidad de vinculados con los agentes del mercado, es decir, porque presuntamente autorizaron, toleraron, colaboraron, facilitaron y/o ejecutaron las conductas violatorias del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, se recomienda entenderse subsumida en su actuación como agentes. Esto por cuanto las pruebas recaudadas no dan cuenta de un comportamiento diferenciable del imputado como agentes del mercado que permita estructurar un juicio de responsabilidad administrativa independiente.

Por esa razón, se recomendará al Superintendente de Industria y Comercio que no declare responsable a **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** y a **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** con fundamento en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

4.7. Responsabilidad de **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA**

Las pruebas referidas en este acto y los documentos aportados por IDT para la conformación de **DICO-IDT** y **DICO-IDT 2** en los concursos de méritos **CM-AAC-001-2009** y **CM-AAC-002-2009** dan cuenta de que **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** fue el encargado de suscribir, en representación de IDT, los acuerdos de conformación de estos consorcios y, adicionalmente, que participó en la

coordinación de la oferta y demás comportamiento en el marco de los procesos en cuestión.

Adicionalmente, los argumentos expuestos por **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** no tienen el carácter demostrativo suficiente para desvirtuar los fundamentos de la imputación, que fueron validados a lo largo de este escrito.

Lo expuesto indica que **OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** tomó parte, tanto por acción como por omisión, en el comportamiento ilegal analizado en este acto y por lo mismo se recomendará declarar su responsabilidad administrativa conforme con lo establecido en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

4.8. Responsabilidad de **LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE**

La recomendación también comporta la responsabilidad administrativa de **LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE** por la infracción del artículo 4 del Decreto 2143 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009. En efecto, el incumplimiento de los deberes fiduciarios de este vinculado implica que toleró el proyecto asociativo del cual hizo parte **CDC** y que sirvió como vehículo para desplegar comportamientos contrarios a la libre competencia.

4.9. Responsabilidad de **RODRIGO LÓPEZ ARANA**

La Delegatura recomienda declarar la responsabilidad administrativa de **RODRIGO LÓPEZ ARANA**, representante legal de **DICONSULTORÍA**, en los términos del numeral 16 del artículo del artículo 4 del Decreto 2143 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Esto por cuanto las pruebas que obran en el expediente acreditan que el vinculado participó en la ejecución de los comportamientos coordinados constitutivos de colusión descritos a lo largo del presente acto administrativo. Además, el incumplimiento de los deberes fiduciarios del administrador de **DICONSULTORÍA** y la confesa omisión al seguimiento de los documentos por él suscritos, asociados con el proyecto **DICO IDT** y **DICO IDT 2¹⁰⁵**, permiten inferir que **RODRIGO LÓPEZ ARANA** tomó parte, tanto por acción como por omisión, en la comisión de las conductas que fundamentan la imputación.

5. RECOMENDACIÓN

Con fundamento en lo que se ha expuesto en este informe, se recomienda al Superintendente de Industria y Comercio lo siguiente:

a) Sobre los agentes del mercado:

- Declarar responsable y sancionar a **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

¹⁰⁵ Folio 1389 a 1390 cuaderno público No. 4 (minutos 5:12).

- **Declarar responsable y sancionar a JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.
- **Declarar responsable y sancionar a DICONSULTORÍA** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.
- **Declarar responsable y sancionar a IDT** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.
- **Declarar responsable y sancionar a CDC** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento descrito en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

b) Sobre las personas vinculadas con los agentes del mercado investigados:

- **Declarar responsable y sancionar a RODRIGO LÓPEZ ARANA** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento previsto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.
- **Declarar responsable y sancionar a OSCAR ALBERTO MANJÓN ALMEIDA** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento previsto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.
- **Declarar responsable y sancionar a LUIS MANUEL CASTRO LIZARRALDE** como quiera que se encuentra demostrado que incurrió en el comportamiento previsto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.
- **Archivar** la investigación en contra de **EDGAR ALONSO CASTRO LIZARRALDE** respecto del cargo formulado conforme lo establecido en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.
- **Archivar** la investigación en contra de **JAIME ALBERTO LLANO GARCÍA** respecto del cargo formulado conforme lo establecido en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Atentamente,


JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

Elaboró: E.A.C.M/ R.A.N.B
Revisó: F.M.R./C.A.E.C
Aprobó: J.E.S.M.