

# **DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**

**Grupo de Trabajo Élite Contra Colusiones**

## **INFORME MOTIVADO**

**VERSIÓN ÚNICA**

**Radicación: 15-240653**

**Caso  
“FERLAG – ACUERDOS MARCO DE PRECIOS”**

**2018**

**EQUIPO RESPONSABLE:**

**Francisco Melo Rodríguez**  
Asesor del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

**Ismael Beltrán Prado**  
Coordinador del Grupo de Trabajo Élite contra Colusiones

**Carlos Andrés Esguerra Cifuentes**  
Líder

**Camilo Alfredo Bustamante Gómez**  
Abogado

**William Alexander Sánchez Martínez**  
Administrador

**TABLA DE CONTENIDO**

I.	Imputación.....	4
II.	Defensa de los investigados .....	5
2.1.	Defensa de FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS, CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS y LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO .....	5
2.1.1.	Sobre algunas circunstancias que, a juicio de los investigados, descartan la coordinación entre FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS en el marco del AMP identificado como LP-AMP-138-2017 .....	5
2.1.2.	Sobre la idoneidad de las conductas de los investigados para lesionar la libre competencia económica.....	5
2.2.	Defensa de GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS.....	7
III.	Consideraciones de la Delegatura.....	8
3.1.	Consideraciones sobre los hechos imputados en la Resolución de Apertura.....	8
3.1.1.	Sobre el control común al que se encuentran sujetas FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS .....	9
3.1.2.	Sobre la participación de las empresas en el mercado privado y público como un solo agente.....	21
3.1.3.	Sobre la actuación coordinada de FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS, bajo el control de CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS, en los procesos de AMP .....	25
3.1.4.	Sobre la idoneidad de la conducta analizada para falsear la libre competencia en el marco de los AMP .....	41
3.2.	Consideraciones sobre las defensas de los investigados .....	49
3.2.1.	Sobre la defensa de FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS, CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS y LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO .....	51
3.2.2.	Sobre la defensa de GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS.....	58
IV.	Responsabilidad de los investigados.....	63
4.1.	FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS y CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS.....	63
4.1.1.	CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS.....	64
4.1.2.	FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS .....	64
4.1.3.	GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS y LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO .....	65
V.	Recomendación .....	65
5.1.	Sobre los agentes del mercado FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS y CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS:.....	65
5.2.	Sobre las personas vinculadas con los agentes del mercado investigados, GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS Y LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO:.....	65

## INFORME MOTIVADO FERLAG – ACUERDOS MARCO DE PRECIOS

Radicación: 15-240653

Investigados:

*Agentes del mercado:*

- **COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.** (en adelante **FERLAG**), identificada con el NIT 830001017-0.
- **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.** (en adelante **INVERSIONES Y SUMINISTROS**), identificada con el NIT 9005852707.
- **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.388.133.

*Personas naturales vinculadas con los agentes del mercado:*

- **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**), identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.891.628.
- **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO** (representante legal de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y representante legal del **CONSORCIO JEROAM** –integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**–), identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.723.837.

### I. Imputación

Mediante Resolución No. 10497 del 16 de febrero de 2018<sup>1</sup> (en adelante Resolución de Apertura), la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la Delegatura) abrió investigación y formuló pliego de cargos contra los agentes de mercado **FERLAG**, **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** para determinar si incurrieron en un comportamiento contrario a la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Puntualmente, respecto de la conducta de los investigados la Delegatura afirmó que: (i) las sociedades **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** estaban sujetas al control directivo, administrativo y estratégico común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, quien además fungía como representante legal de **FERLAG**; (ii) las sociedades actuaban en el mercado público y privado como un solo agente económico o unidad empresarial y así eran reconocidas por terceros proveedores y acreedores; (iii) tales sociedades, bajo el control de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, se presentaron a procesos de **ACUERDOS MARCO DE PRECIOS** (en adelante **AMPs**) de manera separada, simulando competir, aunque en realidad tanto las propuestas para ser hacer parte de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (operación principal), como las que presentaban para responder las órdenes de compra en el marco de los **AMPs** en los que fueron adjudicatarios (operación secundaria) y su ejecución estaban coordinadas, y; (iv) tal situación resultaba idónea para restringir la libre competencia económica.

Adicionalmente, en la misma Resolución de Apertura la Delegatura abrió investigación y formuló pliego de cargos contra **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) y **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO** (representante legal de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y

<sup>1</sup> Folio 1585 a 1647 del cuaderno público No. 8.

representante legal del **CONSORCIO JEROAM** –integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**–) por su participación activa en los comportamientos que habrían configurado una infracción del régimen de protección de la libre competencia económica. Según se indicó en la Resolución de Apertura, las referidas personas naturales habrían colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado esa conducta, por lo que podrían ser responsables en los términos de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

## II. Defensa de los investigados

En este capítulo se presentan los argumentos de defensa que los investigados propusieron en el curso de esta actuación administrativa, tanto los que presentaron en los descargos correspondientes, como aquellos que refirieron durante las declaraciones que rindieron en la etapa probatoria de este proceso.

### 2.1. Defensa de **FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS, CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** y **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**<sup>2</sup>

Los investigados formularon dos tipos de argumentos: en primer lugar, presentaron unas consideraciones sobre situaciones específicas que, a su juicio, descartan la coordinación de las propuestas en la operación principal de uno de los **AMP** en los que se postularon. En segundo lugar, cuestionaron la idoneidad de la conducta imputada para restringir la competencia en el marco de los **AMP**.

#### 2.1.1. Sobre algunas circunstancias que, a juicio de los investigados, descartan la coordinación entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** en el marco del **AMP** identificado como **LP-AMP-138-2017**

Los investigados únicamente se pronunciaron sobre los hechos constitutivos de la coordinación entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** respecto de los segmentos 4, 5 y 6 del proceso de selección **LP-AMP-138-2017**, en los cuales dichas empresas participaron. Al respecto, señalaron que *“del informe de evaluación de las propuestas del proceso de selección se evidencia que las sociedades no actuaron de manera coordinada”*.

Para sustentar la afirmación anotada los investigados argumentaron, en relación con el segmento 4, que si bien en ese concurso participaron las dos personas jurídicas investigadas, obtuvieron puntajes considerablemente diferentes, de manera que *“no se explica cómo dos sociedades presuntamente coordinadas para incrementar la probabilidad de resultar adjudicatarias obtienen una puntuación sustancialmente diferente y sumado a ello resultan excluidas de la adjudicación”*. Respecto del segmento 5, advirtieron que las empresas investigadas fueron inhabilitadas por razones distintas, lo que, en su concepto, no es coherente con la acusación de coordinación entre las empresas. Finalmente, sobre el segmento 6 pusieron de presente que **FERLAG** resultó habilitada, aunque no adjudicataria, mientras que **INVERSIONES Y SUMINISTROS** fue descartada por incumplir los requisitos habilitantes. Según los investigados, ese resultado diferente desvirtuaría la imputación sobre un comportamiento coordinado.

#### 2.1.2. Sobre la idoneidad de las conductas de los investigados para lesionar la libre competencia económica

Los investigados basaron su alegación de falta de idoneidad en el hecho de que (i) los resultados que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** obtuvieron en los

<sup>2</sup> Folios 1731 al 1952 del cuaderno público No. 8 y folios 1953 al 1983 del cuaderno público No. 9.

**AMP** en los que participaron no fueron suficientes para afectar la libre competencia y en que (ii) la Delegatura no logró demostrar dicha afectación a los intereses del Estado.

En relación con el primero de los aspectos, advirtieron que la idoneidad de la conducta para falsear efectivamente la libre competencia económica debe analizarse en el mercado en el que tal conducta se hubiera producido, por lo cual hicieron un examen de sus resultados en cada uno de los **AMP** en los que participaron las empresas investigadas.

En relación con el proceso **LP-AMP-017-2014** señalaron que, además de las investigadas, fueron seleccionados otros proveedores y que, en desarrollo del correspondiente **AMP**, se emitieron 873 órdenes de compra por valor de \$45.503'300.706, de las cuales **FERLAG** atendió 87 órdenes (9,9%) por valor de \$2.873'829.537,56 (6,1%), mientras que **INVERSIONES Y SUMINISTROS** atendió 56 órdenes (6,4%) por valor de \$2.352'281.410,78 (5,1%).

Respecto del proceso **LP-AMP-088-2016** manifestaron que fue declarado desierto por circunstancias ajenas a las conductas de las sociedades investigadas, por lo que no se les podría endilgar afectación alguna de la libre competencia económica respecto de un proceso que no llegó a su fin.

Sobre el proceso **LP-AMP-102-2016** advirtieron que, además de las investigadas, fueron seleccionados otros proveedores y que, en desarrollo del correspondiente **AMP**, se emitieron 758 órdenes de compra por un valor de \$63.651'319.696, de las cuales **FERLAG** atendió 2 (0,2%) por un valor de \$266'258.058,37 (0,4%), mientras que **INVERSIONES Y SUMINISTROS** no atendió ninguna orden de compra.

Acerca del proceso **LP-AMP-120-2016** afirmaron que, además de las investigadas, fueron seleccionados otros proveedores y que, en desarrollo del correspondiente **AMP**, se emitieron 1.272 órdenes de compra por un valor de \$58.977'870.232, de las cuales **FERLAG** atendió 10 (0,7%) por un valor de \$170'740.584,96 (0,2%), mientras que **INVERSIONES Y SUMINISTROS** atendió 56 (4,4%) por un valor de \$117'141.252,27 (0,19%).

Por último, señalaron que en el proceso **LP-AMP-138-2017** ninguna de las investigadas resultó adjudicataria, lo cual indica que su conducta no fue eficiente para vulnerar la libre competencia económica.

Teniendo en cuenta los resultados descritos, los investigados concluyeron que sus conductas (i) no restringieron la libertad de escogencia de las entidades estatales, que en todo caso contaron con pluralidad de oferentes; (ii) las asignaciones de compra que ganaron **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, así como los ingresos que percibieron como resultado de esa actividad, no pueden considerarse significativos; y (iii) en aquellos casos en los que las personas jurídicas referidas no resultaron adjudicatarias, la conducta que se les imputa no fue eficiente para vulnerar la libre competencia económica.

En segundo lugar, en los descargos se incluyó un pronunciamiento sobre los argumentos de la Delegatura acerca de la idoneidad de las conductas de los investigados para falsear la libre competencia y afectar los intereses del Estado.

En ese sentido, los investigados señalaron que la Delegatura no demostró la causación de algún detrimento en el valor de los recursos públicos por la exclusión de competidores. Al respecto, manifestaron que el funcionamiento de los **AMP** tiene previsto que resulten excluidos varios proponentes, por lo que la exclusión que se alega en la Resolución de Apertura no puede considerarse una afectación

de la libre competencia económica sino una característica de dicho mecanismo de contratación. Agregaron que en el marco de ese sistema **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE** fija de manera unilateral los topes máximos de precios que pueden ofrecer los proveedores, de modo que estos no pueden fijarlos de manera abusiva.

Sobre este mismo tema de la afectación de la libre competencia como consecuencia de la exclusión de competidores, advirtieron los investigados que la exclusión de un simple competidor no es mérito suficiente para la apertura de una investigación administrativa, ya que tal competidor cuenta con acciones jurisdiccionales para hacer valer sus intereses individuales. Finalmente, los investigados sostuvieron que la Delegatura no probó el supuesto desgaste de recursos en que incurrió la administración por la evaluación de las propuestas de **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS**.

Resta señalar, en relación con **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**, que en los descargos analizados no se incluyó argumento alguno que cuestionara la imputación que se formuló contra esa investigada por su participación activa en la determinación del comportamiento de las empresas investigadas.

## 2.2. Defensa de **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**<sup>3</sup>

En su escrito de descargos, **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** manifestó que no se le puede imputar responsabilidad alguna en las conductas de las empresas investigadas por el simple hecho de su relación laboral con una de ellas, esto es, por tener la calidad de gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. A su juicio, para tal imputación es necesario que se establezca la existencia de un hecho que la vincule de manera específica y razonable con la infracción, sea por acción o por omisión.

En ese sentido, advirtió que su relación laboral con **INVERSIONES Y SUMINISTROS** era de subordinación fáctica y jurídica, por lo que no tenía poder alguno de control o decisión sobre las actuaciones de la empresa, lo que, según los estatutos correspondientes, le correspondía a la representante legal de la sociedad, **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**. Afirmó, entonces, que sus funciones como gerente general se *“limitaban a asuntos meramente operativos, como el control de proveedores y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la sociedad con terceros, sin que le fuera otorgada la posibilidad de injerir en la toma de decisiones sobre el comportamiento de la sociedad o las estrategias para la consecución de los fines planteados en el objeto social de la misma”*<sup>4</sup>.

Al respecto, la investigada declaró durante el periodo probatorio de la investigación que, en su calidad de gerente de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, nunca tuvo relación alguna con la preparación, presentación o participación en los procesos de **AMP**. Por el contrario, reiteró que únicamente se encargaba de la ejecución de contratos –dentro de los que se encontraban aquellos celebrados entre **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **CCE**– y de la atención a proveedores y clientes<sup>5</sup>.

De otro lado, señaló que solo tuvo la calidad de gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** entre el 12 de enero de 2016, cuando celebró el correspondiente contrato de trabajo con la empresa, y el 30 de junio del mismo año, cuando se hizo efectiva su renuncia por razones personales. Sobre esa base advirtió: (i) que el inicio y adjudicación del proceso **LP-AMP-017-2014** fue anterior a su vinculación con la empresa; (ii) que el proceso **LP-AMP-088-2016** fue iniciado días antes de su ingreso a la empresa, por lo cual desconoció los motivos que

<sup>3</sup> Folios 1999 al 2185 del cuaderno público No. 9.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Folio 2284 del cuaderno público No. 10. Declaración de **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**.

llevaron a **INVERSIONES Y SUMINISTROS** a participar y que, en todo caso, dicho proceso fue declarado desierto, por lo que la investigación sobre asuntos específico no debería continuarse; (iii) que el proceso **LP-AMP-102-2016** fue iniciado quince días antes de terminar su labor en la empresa, por lo que no conoció de las actuaciones que tuvieron lugar en esa oportunidad, dado que para el momento de la presentación de las propuestas y la ejecución del acuerdo ya se había terminado su contrato de trabajo; (iv) que el proceso **LP-AMP-120-2016** inició cuatro meses después de su salida de la empresa, y; (v) que el proceso **LP-AMP-138-2017**, en el que las empresas no resultaron adjudicatarias, inició ocho meses después de terminar su vinculación con **INVERSIONES Y SUMINISTROS**.

También señaló que, en su concepto, en la Resolución de Apertura el indicio presentado por la Delegatura constituyó un indicio de la participación coordinada entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** con fundamento en la relación de consanguinidad que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** tiene con **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**). En concepto de la investigada ese indicio debe descartarse, toda vez que no participó en ninguno de los procesos de selección señalados como representante legal de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** ni como representante legal del **CONSORCIO JEROAM**, funciones que le correspondieron a **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**.

Por último, la investigada advirtió que los correos electrónicos traídos a colación por la Delegatura en la Resolución de Apertura (imágenes 2, 14, 16 y 17) únicamente ratifican que a su cargo estaban asuntos comerciales y meramente operativos de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, a lo que agregó que, en todo caso, no demuestran ninguna participación suya que la relacione con la coordinación entre las sociedades investigadas para su participación en los procesos de **AMP**. Por esa razón, afirmó que no se le puede endilgar responsabilidad por el simple hecho de aparecer copiada en cadenas de correos electrónicos sobre asuntos meramente comerciales.

Finalmente, respecto de los correos electrónicos que eran enviados a su correo con dominio de **FERLAG** ([gloria.laguna@ferlag.com](mailto:gloria.laguna@ferlag.com)), **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** declaró, durante la etapa probatoria de esta actuación administrativa, que ello se debía a que conservaba la dirección electrónica que le fue asignada cuando, entre 2000 y 2004 o 2005 aproximadamente, tuvo una vinculación con **FERLAG**. Advirtió, entonces, que los proveedores le copiaban mensajes a este correo electrónico porque aún la relacionaban con **FERLAG** y que algunos trabajadores le enviaban información de la compañía por su especial conocimiento del sector respecto de costos y otros aspectos relacionados<sup>6</sup>.

### III. Consideraciones de la Delegatura

En el presente capítulo la Delegatura expondrá los fundamentos de la recomendación que presentará al señor Superintendente de Industria y Comercio. Con ese propósito, una primera parte de esta sección estará dedicada a plantear las razones por las cuales se consideran probados los hechos que se imputaron en la Resolución de Apertura. En segundo lugar, la Delegatura analizará los argumentos expuestos por los investigados para acreditar que no logran controvertir las pruebas que dan cuenta de la realización de la infracción imputada en este caso.

#### 3.1. Consideraciones sobre los hechos imputados en la Resolución de Apertura

<sup>6</sup> *Ibíd.*



A continuación se expondrán las evidencias que, en concepto de la Delegatura, demuestran el comportamiento anticompetitivo imputado a los investigados. En particular, se indicarán los sustentos a partir de los cuales la Delegatura considera que efectivamente (i) **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** obedecen al control común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**; (ii) **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** han actuado como un solo agente en el mercado privado y público, mientras que en los **AMP** se han presentado se manera separada simulando competencia; (iii) además de aparentar competencia, existió un comportamiento coordinado por parte de **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** en los **AMP** en los que participaron; y, finalmente (iv) tales conductas son efectivamente idóneas para restringir la libre competencia en el marco del mecanismo de agregación de demanda que interesa en este caso.

### 3.1.1. Sobre el control común al que se encuentran sujetas **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS**

En la Resolución de Apertura la Delegatura presentó detallada y suficientemente las evidencias que demuestran que las empresas **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** obedecen al control común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, que además es el representante legal de la primera de las personas jurídicas mencionadas. Así, concluyó que no se trata de empresas independientes, como estas lo pretendieron hacer ver en los procesos de **AMP** en los que participaron, sino que en realidad corresponden a un solo jugador que participa en el mercado mediante dos vehículos societarios diferentes.

Para corroborar la afirmación recién anotada, es preciso hacer una breve referencia acerca del concepto de control de competencia. Al respecto, debe decirse, con base en el numeral 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, que se entiende por situación de control la *“posibilidad de influenciar directa o indirectamente la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la actividad de la empresa”*.

Sobre el particular la Superintendencia de Industria y Comercio ha indicado que:

*“(...) la posibilidad de influenciar el desempeño competitivo de una empresa debe analizarse caso por caso, y debe estar enfocada en determinar la relación real entre controlante y controlada, independientemente del vínculo jurídico-económico que exista entre ellos. Así, el control puede emanar de una amplia gama de factores, bien considerados de manera independiente o en conjunto, **y teniendo en cuenta tanto consideraciones legales como fácticas.**”*

*En general, se considera que existe control competitivo cuando una persona natural o jurídica tiene la posibilidad de determinar la estrategia comercial de una empresa, o cuando su aval es necesario para adoptar decisiones comerciales estratégicas de la empresa.”<sup>7</sup>* (Subrayado y destacado fuera de texto)

Es importante aclarar que la posibilidad de ejercer control sobre una empresa debe analizarse a la luz del tipo de mercado en el que participan los agentes respecto de los cuales se analiza la situación de control. En el caso de procesos de contratación pública, según lo ha establecido la Superintendencia de Industria y Comercio, la *“determinación por parte de un agente o cualquier sujeto sobre las decisiones relativas a la participación en el proceso –es decir de la entrada o no al mercado–, relacionadas con la presentación de la oferta o la precisión de la*

<sup>7</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 30853 del 17 de junio de 2015.

estrategia a seguir para competir por la adjudicación y en general, sobre las actuaciones a realizar en el marco del proceso, son parte de la influencia en el comportamiento competitivo de la empresa, y por tanto, darían cuenta de la existencia de un control común<sup>8</sup>.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, en este caso es posible concluir que se encuentra demostrado que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** están sujetas al control común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** de acuerdo a las razones que se pasa a exponer en el presente acápite del Informe Motivado.

En primer lugar, es preciso resaltar que la Delegatura refirió el control común al que están sometidas las personas jurídicas investigadas como uno de los fundamentos fácticos de la imputación y, además, sustentó esa afirmación con pruebas suficientes que fueron valoradas de manera adecuada. Los investigados, en cambio, no discutieron esa circunstancia ni tampoco adelantaron gestión alguna para controvertir las pruebas en las que estaba fundada.

En segundo lugar, los registros públicos de las sociedades mercantiles investigadas evidencian que, al menos para la época de los hechos de interés para esta actuación administrativa, la razón social de esas personas jurídicas era idéntica; la dirección de notificación de **FERLAG** era la misma que la del establecimiento de comercio matriculado a nombre de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**; las actividades comerciales registradas para ambas compañías coincidían y, además, compartían el mismo revisor fiscal<sup>9</sup>. Estas circunstancias se aprecian de manera gráfica en el siguiente cuadro:

Tabla No. 1 – Identidades contenidas en los certificados de existencia y representación legal de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**

GENERALES	FERLAG	INVERSIONES Y SUMINISTROS
Similitud en objeto social	<p>"Fabricación, distribución, importación, exportación, representación, compra, venta, Alquiler, almacenamiento, mantenimiento preventivo, correctivo, reparación y comercialización de toda clase de equipos, tecnologías y sistemas de cómputo, (sic) servidores, hardware y software, equipos de comunicación, conmutación, procesamiento de datos, así como todos los accesorios y repuestos que estos equipos utilizan tales como, pero sin limitarse a ellos: equipos periféricos" entre otras actividades.</p> <p>Fabricación, distribución, compra, venta, importación, exportación y comercialización de papelería en general y útiles de escritorio, así como la prestación de servicios de impresión, litográfica, tipográfica.</p> <p>Fabricación, distribución, importación, exportación, representación, compra, venta de toda clase de equipos de audio y video profesional como (...).</p>	<p>"Fabricación, distribución, importación, exportación, representación, compra, venta, alquiler, almacenamiento, mantenimiento preventivo, correctivo, reparación y comercialización de toda clase de equipos, tecnologías y sistemas de cómputo, (sic) servidores, hardware y software, equipos de comunicación, conmutación, procesamiento de datos, así como todos los accesorios y repuestos que estos equipos utilizan tales como, pero sin limitarse a ellos: equipos periféricos" entre otras actividades.</p> <p>Fabricación, distribución, compra, venta, importación, exportación y comercialización de servicios y productos editoriales, tales como, pero sin limitarse a ellos: papelería en general y útiles de escritorio, así como la prestación de servicios de impresión, litográfica, tipográfica.</p> <p>Fabricación, distribución, importación, exportación, representación, compra, venta de toda clase de equipos de audio y video profesional como (...).</p>
Dirección comercial y de notificación	CALLE 18 # 9 – 79 OFICINA 506	CALLE 17 # 9 – 21 OFICINA 511 CARRERA 43 A No. 20C – 82

<sup>8</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 19890 del 24 de abril de 2017.

<sup>9</sup> Para estos efectos, puede consultarse la tabla no. 1 "Identidades contenidas en los certificados de existencia y representación legal de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**" de la Resolución de Apertura.


judicial		
Dirección establecimientos matriculados	CALLE 18 # 9 – 36	CALLE 18 # 9 – 79
Actividad principal y secundaria invertidas en el certificado de cámara de comercio	<b>4761</b> (Comercio al por menor de libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, en establecimientos especializados) <b>4649</b> (Comercio al por mayor de otros utensilios domésticos N.C.P.)	<b>4761</b> (Comercio al por menor de libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, en establecimientos especializados) <b>4649</b> (Comercio al por mayor de otros utensilios domésticos N.C.P.)
Revisor fiscal	<b>ALVARO MARTINEZ DELGADO</b>	

**Fuente:** Elaboración **SUPERINTENDENCIA** con base en los certificados de existencia y representación legal de las empresas investigadas obrante a folios 298 en el cuaderno público No. 3.

En tercer lugar, debe llamarse la atención acerca de que los vínculos entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** no se limitaron a las coincidencias encontradas en los certificados de existencia y representación legal de ambas compañías. Por el contrario, el control común al que están sujetas también se manifestó en el funcionamiento de ambas sociedades, como se pasa a exponer a continuación.

Para empezar, **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** compartían, en la práctica, recursos humanos y físicos. Al respecto, las pruebas dan cuenta de que trabajadores de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y de **FERLAG** generalmente desempeñaban sus actividades en las instalaciones de una de las dos sociedades en las que en principio no tenían vínculo contractual alguno. Esto pudo verificarse en los contratos de trabajo de algunos de los empleados de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**<sup>10</sup>, así como de declaraciones de empleados de **FERLAG**. A manera de ejemplo, la Delegatura a continuación expone la siguiente imagen de un contrato de trabajo, en el que se evidencia que **JENNI ROCÍO AGUIRRE MENDOZA** es empleada de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**<sup>11</sup>:

Imagen No. 1 – Contrato de trabajo de **JENNI ROCÍO AGUIRRE MENDOZA** con **INVERSIONES Y SUMINISTROS**

 <b>INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.</b>	
<b>CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO</b> <b>A TÉRMINO INDEFINIDO</b>	
Nombre del empleador <b>INVERSIONES Y SUMINISTROS LM SAS</b>	Domicilio del empleador <b>CARRERA 43 A No.20C -82</b>
Nombre del trabajador <b>JENNI ROCÍO AGUIRRE MENDOZA</b>	Documento de identidad <b>1.073.672.292 DE BOGOTA</b>
Teléfono <b>5750049-3107522445</b>	Nacionalidad <b>COLOMBIANA</b>
Dirección del trabajador <b>CALLE 27 N° 19-44 SAN NICOLAS</b>	Labor a Realizar: <b>REPRESENTANTE COMERCIAL</b>
Salario: \$1.851.100 Letras: <b>UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UNO MIL CIEN PESOS M/CTE</b>	
Pagadero por <b>MENSUALIDADES</b>	Fecha de iniciación de labores <b>15 de enero de 2.016</b>
Lugar donde desempeñará las labores <b>Bogotá D.C</b>	Sede donde ha sido contratado <b>CALLE 18 NO. 9-79 OFICINA 506</b>

**Fuente:** Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlaq.com](mailto:fernando.laguna@ferlaq.com).

Como se puede evidenciar, la dirección del empleador efectivamente corresponde a la dirección comercial y de notificación judicial de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. Sin embargo, de esta imagen se evidencia que la "Sede donde ha

<sup>10</sup> Folios 367 a 370 del cuaderno reservado No. 3.

<sup>11</sup> Folio 676 del cuaderno reservado No. 6.

“*sido contratado*” **JENNI ROCÍO AGUIRRE MENDOZA** corresponde a la dirección comercial y de notificación judicial de **FERLAG**.

Además de lo anterior, de conformidad con la declaración que **ANA MILENA PACHECO QUINTERO** (empleada de **FERLAG**) rindió durante la visita administrativa que la Delegatura practicó en las instalaciones de **FERLAG**, **JENNI ROCÍO AGUIRRE MENDOZA** –que, como quedó explicado, fue contratada por **INVERSIONES Y SUMINISTROS**– prestaba sus servicios en las instalaciones de **FERLAG**. La declarante afirmó lo siguiente:

“(Min 12:39) **Despacho:** ¿En qué lugar de la oficina se sienta **ANGIE CRISPÍN**?

**A.M.P.Q:** Aquí en esta... Pues igual aquí queda junto a ella.

(...)

“(Min 12:59) **Despacho:** ¿El de ella es?

**A.M.P.Q:** ¿El de ella? Ella es **JENNI**.

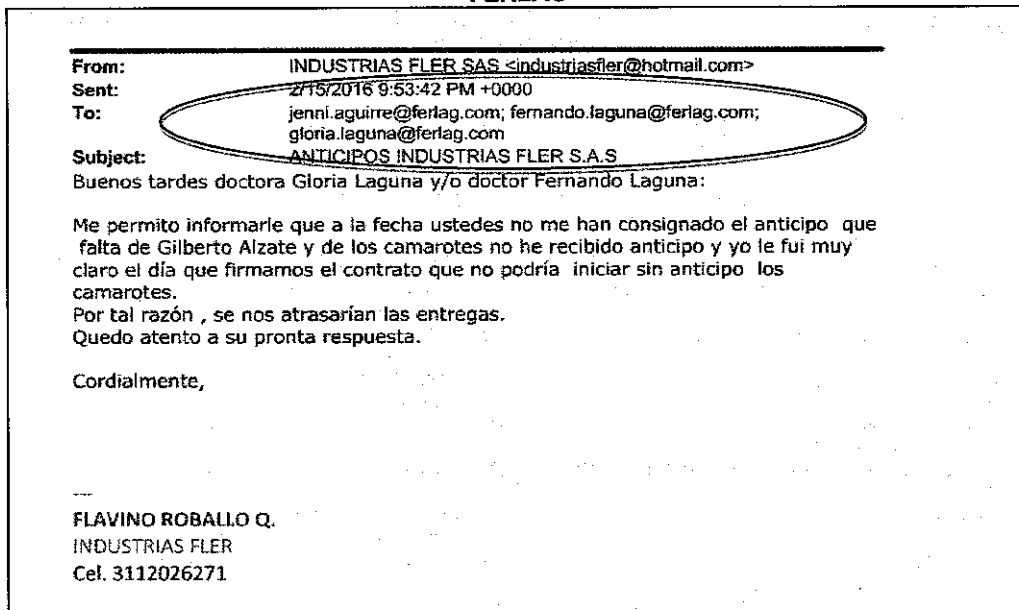
(...)

“(Min 13:05) **Despacho:** Nombre completo de Jenni.

**A.M.P.Q:** **JENNI AGUIRRE**<sup>12</sup>.

Adicionalmente, el material probatorio recaudado da cuenta de que el vínculo que los empleados de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** tenían con **FERLAG** no se limitaba al lugar en el que prestaban sus servicios. Al respecto, la Delegatura encontró que empleados de la primera de las empresas contaban con un correo electrónico con dominio de **FERLAG**. Este es precisamente el caso de **JENNI ROCÍO AGUIRRE MENDOZA** que, como ya se mencionó, fue contratada por **INVERSIONES Y SUMINISTROS**:

**Imagen No. 2 – Correo electrónico de INDUSTRIAS FLER S.A.S. a JENNI AGUIRRE, CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS y GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS con dominio de FERLAG**



**Fuente:** Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>13</sup>.

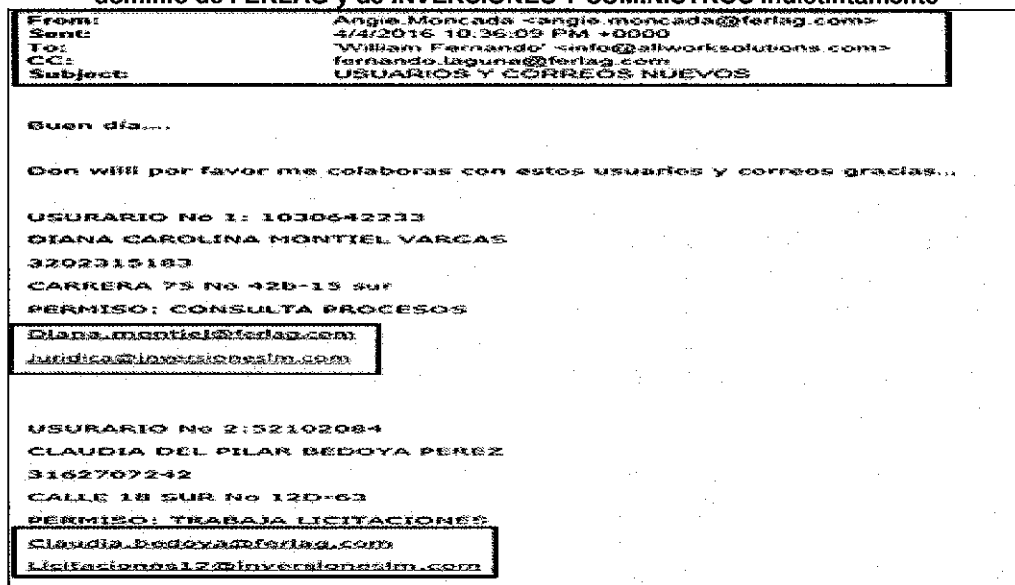
<sup>12</sup> Tomado del minuto 12:39 de la declaración de **ANA MILENA PACHECO QUINTERO** obrante a folio 369 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>13</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

Como se puede apreciar mediante el documento citado, **JENNI ROCÍO AGUIRRE MENDOZA** (empleada de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) no era la única empleada de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** que contaba con un correo electrónico con dominio de **FERLAG**. **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (hermana de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** y gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) también contaba con cuentas de correo electrónico con dominio de **FERLAG**.

Además de esto, la Delegatura encontró un correo electrónico enviado por **ANGIE YURANI CRISPÍN MONCADA** (empleada de **FERLAG**) mediante el cual solicitó a **ALL WORK SOLUTIONS LTDA.**, una empresa dedicada al desarrollo de sistemas informáticos, la habilitación de unas cuentas de correo electrónico con dominio de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y de **FERLAG** para ser utilizados por las mismas personas. Esta solicitud, que fue copiada a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**), se presenta a continuación:

**Imagen No. 3. Correo electrónico de FERLAG para habilitar correos electrónicos con dominio de FERLAG y de INVERSIONES Y SUMINISTROS indistintamente**



*Fuente: Tomado del correo electrónico fernando.laguna@ferlag.com<sup>14</sup>.*

Estas pruebas ciertamente muestran que el control común estaba en cabeza de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** y que dicho control se extendía a diferentes ámbitos de las organizaciones, como el de la administración del recurso humano, el financiero o el comercial y, en general, al funcionamiento integral de las empresas.

Sobre el particular, las pruebas recaudadas también evidencian que, tanto para los empleados de **FERLAG** como para los de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, pese a tener la condición de representante legal únicamente de **FERLAG**, representaba la suprema autoridad administrativa dentro del funcionamiento de ambas organizaciones. Por ejemplo, se acreditó que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** tenían una gestión unificada de la nómina, pues todos los asuntos administrativos y los relacionados con la administración del personal de las investigadas –como la solicitud y concesión de permisos médicos o las amonestaciones a los trabajadores– eran fiscalizados, supervisados o aprobados por **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, representante legal únicamente de **FERLAG**. El siguiente es uno de los documentos que dan cuenta de esa situación:

<sup>14</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

**Imagen No. 4. Correo electrónico de LEIDY YESENIA RAMOS de INVERSIONES Y SUMINISTROS solicitando permiso a FERLAG**

**From:** licitaciones10 <licitaciones10@inversionesim.com>  
**Sent:** 3/10/2016 10:21:18 PM +0000  
**To:** DARYI GARCIA <facturacion@ferlag.com>;  
licitaciones2@inversionesim.com; fernando.laguna@ferlag.com  
**Subject:** [REDACTED]  
**Attachments:** [REDACTED]

Cordial saludo:

Por medio del presente, allego permiso por [REDACTED] b  
A nombre de  
**LEIDY YESENIA RAMOS DEANTONIO**  
CC 1053.326.657

Adjunto en ella la justificación, el informe de la plataforma d [REDACTED] A .. QUE se  
puede verificar con el usuario,

El sábado les hare allegar el desprendible de pago de asistencia [REDACTED] p.

Agradezco la atención prestada.

**LEIDY DEANTONIO**  
Asistente de Licitaciones  
Inversiones y Suministros LM

Fuente: Tomado del correo electrónico fernando.laguna@ferlag.com<sup>15</sup>.

Como se puede apreciar, a partir de este correo electrónico se dio a conocer a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) un permiso otorgado a **LEIDY YESENIA RAMOS DEANTONIO** (empleada de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**). Esta circunstancia evidencia una conclusión evidente: **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, que formalmente tenía al momento de los hechos que motivan esta investigación solo la calidad de representante legal de **FERLAG**, es la última autoridad y tiene la última palabra en relación con los asuntos de nómina de los empleados de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**.

Otro conjunto de pruebas relacionadas con el funcionamiento de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** que dan cuenta del control común al que están sujetas ambas empresas se aprecia en el constante apoyo financiero entre esas personas jurídicas, siempre bajo el control de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** –aunque solo tiene la calidad de representante legal respecto de **FERLAG**–. Como se pasa a exponer mediante el documento que adelante se presenta, **FERLAG**, que en ese acto estuvo representada por **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, participó como deudor solidario para el pago de las obligaciones derivadas de un contrato de arrendamiento en el que **INVERSIONES Y SUMINISTROS** fungía como arrendataria, contrato que, de hecho, versaba sobre un inmueble del que también hacía uso **FERLAG**. El documento se presenta a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>15</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

Imagen No. 5. Compromiso de pago de obligación de INVERSIONES Y SUMINISTROS en el que FERLAG es deudor solidario

**F-GCB-024  
VERSION 0**

**COMPROMISO DE PAGO DE OBLIGACIÓN**

Bogotá, D.C., 18 de Agosto de 2016.

El (los) suscrito (s) **CESAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, mayor de edad, vecino de esta ciudad, identificado con la cedula de ciudadanía número 79.388.133, en calidad de Representante Legal de la sociedad **COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.**, (Deudor Solidario) y la señora **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 41.723.837, en calidad de Representante Legal de la sociedad **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.** (Arrendataria), por medio del presente escrito manifiesto (mos) que me (nos) comprometo (emos) a cancelar a la sociedad arrendadora **INMOBILIARIA TEMPLUM LTDA.**, la suma de **VEINTE MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$20.000.000.00)**, aplicable a los conceptos derivados del incumplimiento al contrato de arrendamiento No. 002-15, de fecha 13 de Febrero del año 2015, referente al inmueble ubicado en la Carrera 43 A No. 20 C - 82, Bodega, de esta ciudad de Bogotá, D.C., del cual son igualmente parte deudora, **LUZ MARINA SANCHEZ RODRIGUEZ**, C.C. No. 35.474.133 y **WILLIAM ALFONSO LAGUNA VARGAS**, C.C. No. 79.338.886, en calidad de deudores solidarios, en la forma que adelante se discrimina.

Efectuaremos cuatro (4) pagos, cada uno por valor de **CINCO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$5.000.000.00)**, representados en los cheques números 0961897, 0961898, 0961899 y 0961900, del Banco de Bogotá, con aplicación a la Clausula penal por entrega anticipada, girados a favor de la sociedad **INMOBILIARIA TEMPLUM LTDA.**, con Nil- 900.312.849-1.

Fuente: Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>16</sup>.

En otros correos electrónicos se evidencia que pedidos de proveedores eran despachados indistintamente a las instalaciones de **FERLAG** o de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. A manera de ejemplo, debe llamarse la atención acerca del siguiente correo electrónico, en el que **GERZON A. PANQUEVA H.** (empleado de **FERLAG**) –quien de hecho manejaba una cuenta de correo electrónico con dominio de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**– indicó a **TERESA LOZANO** (ejecutiva de cuenta de **IMPRESISTEM S.A.S.**) que una mercancía solicitada por **FERLAG** podía ser entregada en la dirección de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. El documento se exhibe en seguida:

<sup>16</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

**Imagen No. 6. Correo electrónico en el que se confirmó la orden de enviar una factura de FERLAG a la oficina de INVERSIONES Y SUMINISTROS**

**De:** Gerzon A. Panqueva H. [mailto:compras1@inversionesim.com]  
**Enviado el:** lunes, 18 de abril de 2016 05:56 p.m.  
**Para:** Teresa Lozano  
**Asunto:** RE: Facturas no entregadas


Teresa,  
 pero es que esa mercancía debe llegar a esa dirección, pues de allí es que lo despachan, entrégamela ahí que no hay problema yo me responsabilizo por ese tema, no te preocupes.  
 Gracias

**De:** Teresa Lozano [mailto:teresa.lozano@impresistem.com]

**Enviado el:** lunes, 18 de abril de 2016 17:27  
**Para:** Gerzon A. Panqueva H.  
**CC:** Jose Lopez; Alexandra Ceron  
**Asunto:** RE: Facturas no entregadas  
 Gerzon pero es que la orden de compra la enviaste por ferlag, y esta dirección, corresponde es la otra razón social.

INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.	TERESA LOZANO CALDERON	BOGOTA	CR 43A 20C 82
--	---------------------------	--------	---------------

Desde finalmente es el envío.  
 Quedo atento...

  
**IMPRESISTEM S.A.S.**

**Cordialmente,**  
**Teresa Lozano**  
 Ejecutiva de cuenta  
[www.impresistem.com](http://www.impresistem.com)

Calle 80 Km 2 Autopista Medellín  
 PBX: (57 1) 876 6490 / 8766500 Ext. 230  
 Cota C/Marca - Colombia - Suramérica

**De:** Gerzon A. Panqueva H. [mailto:compras1@inversionesim.com]  
**Enviado el:** lunes, 18 de abril de 2016 05:19 p.m.  
**Para:** Teresa Lozano  
**Asunto:** RE: Facturas no entregadas

TERESA,  
 La dirección sigue siendo la misma, CRA 43 A No 20C-S2 PUENTE ARANDA

**De:** Teresa Lozano [mailto:teresa.lozano@impresistem.com]  
**Enviado el:** lunes, 18 de abril de 2016 16:57  
**Para:** compras1@inversionesim.com; Alexandra Ceron  
**CC:** Jose Lopez; Teresa Lozano  
**Asunto:** RE: Facturas no entregadas

Buenas tardes,  
 Gerzon tu ayudo con esto, te fueran a entregar mercancía, pero la gente de Logística me informa que ustedes cambiaron de dirección.

**Fuente:** Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>17</sup>.

De igual manera, la Delegatura encontró material probatorio con el que logró corroborar que deudas de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** con proveedores de las dos investigadas fueron cruzadas con saldos a favor de **FERLAG**. Esta circunstancia demuestra que ambas empresas eran manejadas financieramente como parte de un mismo grupo empresarial. Lo anterior se acredita mediante una cadena de correos electrónicos que, identificada con el asunto "**CARTA DE MPS INVERSIONES Y SUMINISTROS**", que inició el 4 de marzo de 2016 y finalizó el 16 de agosto de 2016. En este mensaje de datos se adjuntó una carta suscrita por **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) y por **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO** (representante legal de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) en la cual se establece que la deuda que tiene **INVERSIONES Y SUMINISTROS** con **MPS S.A.** (proveedor de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) debería ser compensada con un saldo a favor de **FERLAG**. El documento se presenta a continuación:

*"Reciban un cordial saludo, Nuestros auditores, están llevando a cabo una auditoría de nuestros estados financieros. En consecuencia, y al efecto de verificar la exactitud de nuestros saldos en libros, los cuales por su parte el pasado 8 de febrero de presente año fue confirmado por una confirmación de saldos a **COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA. identificada con NIT 830.001.017-0** tiene un saldo a favor por valor de 20.479.008 Al cierre de 31 de DICIEMBRE DEL 2.015 .*

<sup>17</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.



En el cual el representante legal **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** identificado con cédula 79.388.133 de Bogotá. Por decisiones internas de la compañía, autoriza que dicho valor sea cruzado con la deuda que posee la compañía **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM IDENTIFICADA CON NIT: 900.585.270-7**. Agradeceríamos que en caso de alguna inconsistencia a los datos presentados den respuesta dentro de los cinco días hábiles, además de ello se adjunta consignación del saldo a favor y así mismo se adjuntó guía de envío del anterior documento ya enviado a MPS para el cruce de cuentas<sup>18</sup>.

Un conjunto adicional de pruebas sobre el funcionamiento de **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** que dan cuenta del control común al que estaban sujetas ambas empresas está relacionado con la adopción de decisiones estratégicas acerca de su participación en procesos de contratación pública y de las actuaciones a realizar en el marco de cada proceso. Entre otras pruebas sobre esas circunstancias, pueden referirse las gestiones que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) realizó ante las empresas proveedoras **RICOH, TRITÓN y POLUX** para efectos de gestionar la participación de **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** en diversos procesos de selección.

A manera de ejemplo, en el siguiente correo electrónico se evidencia que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) manifestó al proveedor **RICOH** que en esa ocasión "nos presentamos por la otra empresa, **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM (...)**", afirmación que de manera inequívoca evidencia que **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** son solo dos de los vehículos que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** empleó para participar en el mercado. El documento que prueba lo anterior se presenta a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>18</sup> Ruta de acceso: WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/CARTA DE MPS INVERSIOES Y SUMINISTRO S/MPS.pdf Yenifer Carolina López <yenicaro123@hotmail.com> CARTA DE MPS INVERSIOES Y SUMINISTRO S myvargas@mps.com.co; paula.cordoba@cordobagrupojuridico.com; fernando.laguna@ferlag.com; jenni.aguirre@ferlag.com 8/16/2016 3:59:34 PM 36 KB 0

Imagen No. 7. Correo electrónico enviado por CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS, en el que señala que se presentaría "por la otra empresa" en proceso adelantado por la CONTRALORÍA

<b>From:</b>	fernando.laguna@ferlag.com
<b>Sent:</b>	7/31/2014 11:38:00 PM +0000
<b>To:</b>	eunice.ramirez@ricoh-la.com
<b>CC:</b>	sandra.fino@rocoh-la.com
<b>Subject:</b>	solicitud de certificacion ferlag

Buenas Tardes Eunice, te agradezco por la reunión del día de hoy, y quiero comentarte que hay un proceso de outsourcing de impresión al cual nos presentamos y estamos en etapa de evaluación y nos solicitan la carta de distribuidor autorizado donde el fabricante certifique que los equipos son modelo 2013 y se evidencie que los equipos se encuentran nacionalizados aportando el número del serial. este proceso es para la contraloría de Bogotá. allí se presentaron cuatro empresas y van con los otros fabricantes TOSHIBA Y SHARP. nosotros nos presentamos con RICOH. te pido el favor me colabores para ver si logramos ganarnos el negocio. Nos presentamos por la otra empresa INVERSIONES Y SUMINISTROS LM, NIT 900.585.270-7. Te adjunto link del proceso. tenemos plazo de subsanar hasta el día de mañana viernes 1 de Agosto de 2014. adiconarme te recuerdo de la certificación que te pedí el día de hoy con destino a la DEFENSORIA DEL PUEBLO.

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-9-388022>

Saludos,

Fernando laguna  
Gerente General  
Comercializadora Ferlag Ltda  
Calle 17 No 9-36 Piso 5  
Plataforma Sur Colseguros  
Tel: (571)2834402  
Fax: (571)2816530  
Bogota Colombia  
www.ferlag.com

Fuente: Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>19</sup>.

Sumado a lo anterior, en un correo electrónico del 1 de junio de 2016<sup>20</sup>, GERZON A. PANQUEVA H., un empleado vinculado a la dirección de compras de INVERSIONES Y SUMINISTROS, reenvió a CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS (representante legal de FERLAG) un mensaje que había remitido PIEDAD ARANGO de la compañía TRITÓN para exigir, tanto a GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS (gerente general de INVERSIONES Y SUMINISTROS), como a CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS (representante legal de FERLAG), el pago de unas obligaciones pendientes. El funcionario de INVERSIONES Y SUMINISTROS que reenvió el correo hizo referencia a un saldo de cartera y pidió "por favor tener en cuenta ya que es uno de los proveedores con el cual solicitaremos documentos para el proceso de Colombia Compra Eficiente".

<sup>19</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>20</sup>Ruta de acceso: WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1\CORREO\C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAGWEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raiz Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/RV: SOLICITUD DE ESTADO DE CARTERA RV: SOLICITUD DE ESTADO DE CARTERA

4

**Imagen No. 8. Correo electrónico de GERZON A. PANQUEVA H. de INVERSIONES Y SUMINISTROS a CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS relacionado con unos saldos de cartera**

From:	Gerzon A. Panqueva H. <compras1@inversionesim.com>
Sent:	6/12/2016 8:02:15 PM +0000
To:	fernando.laguna@ferlag.com
CC:	gerencia@inversionesim.com
Subject:	RV: SOLICITUD DE ESTADO DE CARTERA
Buen día Doctor,	
De manera cordial me permito comunicar y transmitir el correo enviado por C.A MEJIA, para por favor tener en cuenta ya que es uno de los proveedores con el cual solicitaremos documentos para el proceso de Colombia compra eficiente.	
Quedo atento a sus comentarios.	
Gracias	
De: C.A. Mejia (Piedad Arango) [mailto:bog.comercial@triton.com.co] Enviado el: miércoles, 01 de junio de 2016 14:40	
Para: Gloria Laguna; Gerzon A. Panqueva H.; Luz Elena Botero	
Asunto: Re: SOLICITUD DE ESTADO DE CARTERA	
Buenas tardes cordial saludo	
Señora Gloria de acuerdo a nuestra conversación de hace 8 días Usted me informó que revisaban el tema de los saldos para cancelar y a la fecha no hemos tenido respuesta, agradecería su amable colaboración ya que estos saldos son bastantes viejos y les he enviado varios comunicados	
quedo atento a su pronta respuesta mil gracias	
<p>PIEDAD ARANGO Q. Asesor Comercial Línea Triton C.A. Mejia &amp; cia s.a. Cel: 315-8337734 E-mail: bog.comercial@triton.com.co E-mail: bog.comercial@camejia.com</p>	

Fuente: Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>21</sup>.

De otra parte, **ANGIE YURANI CRISPÍN MONCADA** (empleada de **FERLAG**) solicitó, por instrucción del "*Dr Laguna*", de manera conjunta las certificaciones de compras a la compañía **POLUX**<sup>22</sup> para **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, las cuales serían presentadas en el marco de un proceso de selección contractual. Dado que el correo en cuestión fue remitido en copia a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**), es claro que la expresión "*Dr Laguna*" hacía referencia a ese investigado. El documento se aprecia a continuación:

<sup>21</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>22</sup> Ruta de acceso: WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1\CORREO:C:\Users\lc.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAG\WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raiz Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/SOLCITUD DE CERTIFICADO DE COMPRAS AÑO 2015 Y 2016 SOLCITUD DE CERTIFICADO DE COMPRAS AÑO 2015 Y 2016

**Imagen No. 9. Correo electrónico enviado por FERLAG a la compañía POLUX solicitando certificaciones para FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS**

<b>From:</b>	Angie Moncada <angiemon07@gmail.com>
<b>Sent:</b>	9/2/2016 3:01:02 PM +0000
<b>To:</b>	omorales@polux.com.co; fernando.laguna@ferlag.com
<b>Subject:</b>	SOLICITUD DE CERTIFICADO DE COMPRAS AÑO 2015 Y 2016
<b>Attachments:</b>	TONER HP.xlsx

Buen día

Olga segun indicacion del Dr laguna solicitamos su amable colaboracion con la expedicion de una certificacion de polux donde se indique que

**COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA** identificada con Nit No 830.001.017-0 realizo compras por valor de xxxxxxx en productos HP y por valor de XXXX en productos de la marca LEXMARK...

de igual forma para **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.** identificada con Nit No 900.585.270-7 realizo compras por valor de xxxxxxx en productos HP y por valor de XXXX en productos de la marca LEXMARK...

Adjunto relacion de compras 2015 - 2016 FERLAG E INVERSIONES

Agradezco la atencion y colaboracion prestada con el tema :)

*Fuente: Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>23</sup>.*

Los anteriores elementos probatorios, todos relacionados con el funcionamiento de las personas jurídicas investigadas, permiten concluir que efectivamente **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** se encontraban sujetas al control de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** en los términos previstos por el numeral 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992.

Finalmente, es del caso llamar la atención, con fundamento en el contrato de trabajo correspondiente<sup>24</sup> y la declaración de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**<sup>25</sup>, acerca de que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**<sup>26</sup> tuvo la calidad de gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, a lo que se debe agregar, esta vez con fundamento en la declaración de esa investigada<sup>27</sup>, que estuvo vinculada a la referida compañía desde el mes de agosto de 2014. Un aspecto adicional que es necesario referir en este punto consiste en que, al margen de la denominación formal del cargo que la investigada ejerció en **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, los correos electrónicos recaudados en esta actuación administrativa –que se presentaron a lo largo de este documento– evidencian que tuvo un rol directivo en la mencionada empresa.

Ahora bien, en este proceso se acreditó que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, que tuvo la referida vinculación con **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, es la hermana de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, socio, representante legal y controlante de **FERLAG**. Nótese además, en relación con este aspecto, que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, al rendir declaración durante la etapa probatoria de esta actuación, admitió que entre los años 2000 y 2004 “estuvo al frente” de **FERLAG**.

<sup>23</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>24</sup> Folio 670 del cuaderno reservado No. 2.

<sup>25</sup> Declaración de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** obrante a folios 354 a 370 del cuaderno público No. 3. Minuto 48:00.

<sup>26</sup> Según folios 670 a 675 del cuaderno reservado No. 2, se demostró que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** fue gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** a partir del contrato individual de trabajo a término indefinido suscrito entre **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO** (representante legal de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) y **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**.

<sup>27</sup> Folio 2349 del cuaderno público No. 10. Minuto 3:35 de la declaración de **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**.

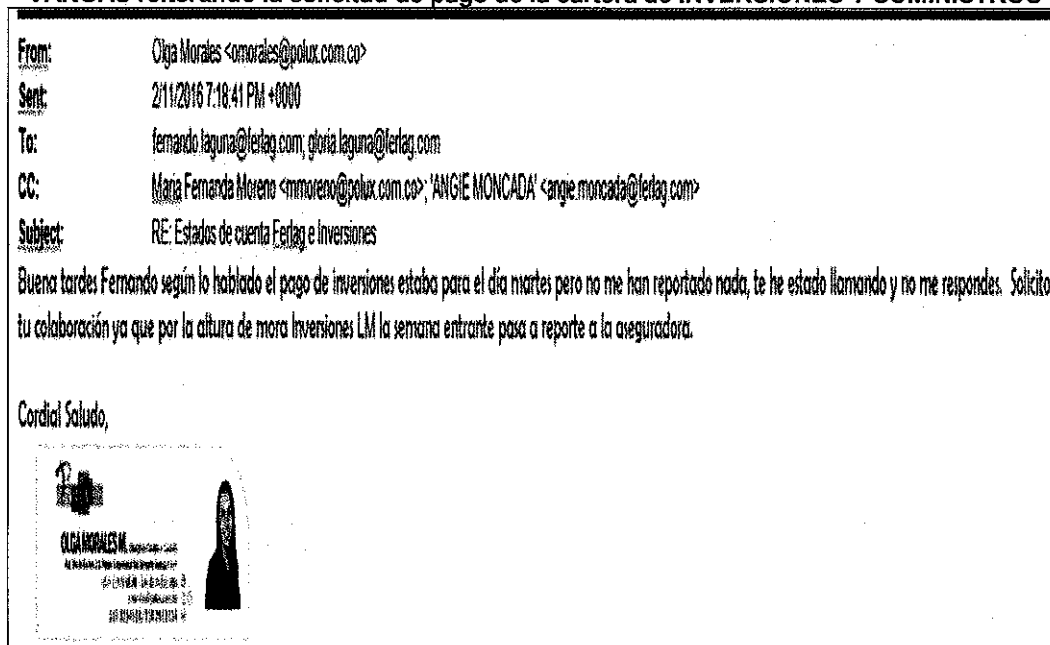
La circunstancia anotada, consistente en que el representante legal de **FERLAG** y la gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** tienen la relación de parentesco anotada, si bien visto aisladamente no constituye elemento concluyente alguno frente al vínculo de control mencionado, en el contexto del que dan cuenta todas y cada una de las pruebas ya referidas hasta este punto, se torna en un elemento de juicio adicional que corrobora las conclusiones de la Delegatura respecto de la existencia del control común al que están sometidas las personas jurídicas investigadas.

En conclusión de lo expuesto en este aparte, debe considerarse demostrado que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** estaban sometidas al control común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**.

### 3.1.2. Sobre la participación de las empresas en el mercado privado y público como un solo agente

En este caso se evidenció que, debido al control común al que están sujetas **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, dichas empresas han participado como un solo agente frente a terceros, acreedores y proveedores, mostrándose así como una sola unidad empresarial. A manera de ejemplo, es preciso mencionar un correo electrónico que encontró la Delegatura, en el que se evidencia que **OLGA MORALES MOGOLLÓN** (de **POLUX**) envió un correo electrónico a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) y a **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**), solicitando un reporte de los estados de cuenta de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. El documento es el siguiente<sup>28</sup>:

Imagen No. 10. Correo electrónico en el que **POLUX** se dirige a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** reiterando la solicitud de pago de la cartera de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**



Fuente: Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Ruta de acceso: WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1/CORREO:C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAG\WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raíz Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/RE: Estados de cuenta Ferlag e Inversiones.

<sup>29</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

Este correo hace evidente que un proveedor como **POLUX** asume que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** son empresas que están vinculadas y que las personas que están a cargo de ellas son **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) y **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**), pues es a sus correos electrónicos a los que el proveedor envió la información sobre los pagos pendientes por parte de las dos compañías.

De igual manera ocurrió con un correo electrónico enviado por **PELIKAN** a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) y a los correos [gerencia@inversioneslm.com](mailto:gerencia@inversioneslm.com) e [inversiones.suministros@gmail.com](mailto:inversiones.suministros@gmail.com). Mediante ese documento la empresa proveedora remitió al representante de **FERLAG** información sensible de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, a pesar de que la vinculación del destinatario del correo con esta compañía no es pública y que, inclusive, el dominio del correo de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** pertenece a otra empresa, **FERLAG**. El siguiente es el documento:

**Imagen No. 11. Correo electrónico remitido por Pelikan a INVERSIONES Y SUMINISTROS y FERLAG en el que se le indica que la cartera de INVERSIONES Y SUMINISTROS para el mes de abril de 2016 está vencida**

<b>From:</b>	Nataly Pachon. <nataly.pachon@pelikan.com.co>
<b>Sent:</b>	5/4/2016 9:59:31 PM +0000
<b>To:</b>	fernando.laguna@ferlag.com; gerencia@inversioneslm.com; inversiones.suministros@gmail.com
<b>CC:</b>	Naydu Fuquene <naydu.fuquene@pelikan.com.co>
<b>Subject:</b>	REMISIÓN DE CUENTA GENERACIÓN DE INTERESES

Estimados Señores:

**INVERSIONES Y SUMINISTROS LM**

Debido a que no fue posible contar con el pago de su obligación vencida al finalizar el pasado mes de abril por valor de **\$ 15.711.741** con un vencimiento que asciende a los 78 días. Me permito informarles que a partir de mañana jueves 06 de mayo su cuenta será manejada por **Intería Cartera Empresarial** compañía encargada de generar los correspondientes intereses moratorios medida que nos exige nuestra política de crédito y que hemos estado posponiendo en espera del cumplimiento a los compromisos de pago que de su parte se habían adquirido previamente como consecuencia de esto y ya que no es la primera oportunidad en que se presentan un vencimiento tan avanzado les informo que su cupo de crédito ha sido cerrado de manera definitiva con nuestra compañía.

De la misma manera es importante aclarar que en esta ocasión los intereses que se generen derivados de su mora no tendrán ninguna clase de condonación

Es para Pelikan Colombia S.A.S un compromiso el apoyar a nuestros clientes con nuestros productos, con servicio y con facilidades de cupos de crédito sin embargo en esta oportunidad no fue posible concretar con ustedes un compromiso de pago serio acorde al trato que de nuestra parte han recibido siempre

Quedo atenta a sus comentarios.


Fuente: Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>30</sup>.

Finalmente, vale la pena tener en cuenta un correo electrónico enviado por **TERESA LOZANO** (empleada de **IMPRESISTEM**) a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**), **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) y **JUAN SANDOVAL**, un empleado de **FERLAG**. En ese documento se indicó de

<sup>30</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

manera expresa que un lote de producto de **FERLAG** debía ser enviado a la dirección de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** en la medida en que *“ellos tienen también esta razón social, ya ahí a veces les enviamos así sea facturado a Ferlag”*.

**Imagen No. 12. Correo electrónico en el que se confirmó la orden de enviar un lote de producto de FERLAG a la oficina de INVERSIONES Y SUMINISTROS**

<b>From:</b>	Teresa Lozano <teresa.lozano@impresistem.com>		
<b>Sent:</b>	4/18/2016 11:09:55 PM +0000		
<b>To:</b>	Jose Lopez <jose.lopez@impresistem.com>; Gerzon A. Panqueva H. <compras1@inversionesim.com>		
<b>CC:</b>	Alexandra Ceron <alexandrac@impresistem.com>; fernando.laguna@ferlag.com; gloria.laguna@ferlag.com; juan.sandoval@ferlag.com		
<b>Subject:</b>	RE: Facturas no entregadas		
Jose porfa envíalo a la dirección CR 43A 20C 82			
Ellos tienen también esta razón social, ya ahí a veces les enviamos así sea facturado a Ferlag.			
Gracias..			
INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.	TERESA LOZANO CALDERON	BOGOTA	CR 43A 20C 82
 <b>IMPRESISTEM S.A.S.</b>			

*Fuente: Tomado del correo electrónico fernando.laguna@ferlag.com<sup>31</sup>.*

Es así como la Delegatura encontró que frente a proveedores y terceros, **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** son una sola unidad de negocio, controlada por **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**.

Ahora bien, en el caso del sector de compras públicas se evidenció que la unidad empresarial se ha mantenido, pues las empresas se han presentado a diversos procesos a través de figuras asociativas como consorcios y uniones temporales. Incluso, en aquellos procesos en los que participaban de manera individual, cuando se presentaba una no lo hacía la otra<sup>32</sup>. Según la información pública registrada en el **SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SECOP)**, el comportamiento descrito se habría materializado en al menos 16 procesos de selección que tuvieron lugar en el período comprendido entre los años 2014 y 2016.

No obstante lo anterior, en el caso de los cinco (5) procesos de **AMP**<sup>33</sup> a los que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** se presentaron, que se relacionan a continuación y que constituyen el objeto de esta actuación administrativa, esas personas jurídicas participaron de manera separada como si se tratara de verdaderos competidores, a pesar del control común al que están sometidas.

A continuación se presenta un cuadro en el que se relacionan los cinco (5) procesos de **AMP** en los que participaron las personas jurídicas investigadas. Sobre la información allí consignada es importante aclarar que los proponentes

<sup>31</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>32</sup> Disponible en el portal: [www.datosabiertos.gov.co](http://www.datosabiertos.gov.co). Consultado el 5 de diciembre de 2018.

<sup>33</sup> Hoja No. 22 de la Resolución de Apertura. “Los **AMPs** son un mecanismo de centralización de compras públicas, o de agregación de demanda, mediante el cual **CCE** centraliza el poder de negociación del Estado en lo relativo a la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes<sup>33</sup>. Para ello, **CCE** establece las condiciones generales de adquisición de tales bienes o servicios, como el tiempo de duración del contrato, el precio máximo de compra, la forma, el plazo, las condiciones de entrega, calidad del producto y garantía, entre otros; así mismo, se encarga de seleccionar un número determinado de proveedores”.

relacionados en la primera fila son relevantes para esta actuación en la medida en que el **CONSORCIO JEROAM** estaba integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ** como se muestra a continuación:

Tabla No. 2. Acuerdos Marco de precios a los que se presentaron FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS

AÑO	ENTIDAD CONTRATANTE	OBJETO	PROCESO	CUANTÍA DEL CONTRATO	PARTICIPACIÓN DE LOS INVESTIGADOS	LINK DEL PROCESO
2014	COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	Papelería y útiles de oficina	Acuerdo Marco LP-AMP-017-2014 (Segmento Bogotá) Entre otros: 1. CONSORCIO JEROAM (INVERSIONES Y SUMINISTROS -LUZ MARINA SÁNCHEZ) 2. COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	\$ N/A	CONSORCIO JEROAM (INVERSIONES Y SUMINISTROS y LUZ MARINA SÁNCHEZ) COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-121519">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-121519</a>
2016	COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	Papelería y útiles de oficina	Acuerdo Marco LP-AMP-088-2016 (Declarado desierto) Entre otros: 1. INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S 2. COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	\$ N/A	INVERSIONES Y SUMINISTROS LM SAS COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	<a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-35802">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-35802</a>
2016	COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	Papelería y útiles de oficina	Acuerdo Marco LP-AMP-102-2016 (Segmento Bogotá) Entre otros: 1. INVERSIONES Y SUMINISTROS LM SAS 2. COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	\$ N/A	INVERSIONES Y SUMINISTROS SAS COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA (SEGMENTO1- ORIGINALES)	<a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-62208&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=true&amp;asPopupView=true">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-62208&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=true&amp;asPopupView=true</a>
2016	COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	Consumibles de impresión	Acuerdo Marco LP-AMP-120-2016 (Segmento 1 - Originales) Entre otros: 1. INVERSIONES Y SUMINISTROS LM SAS 2. COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	\$ N/A	INVERSIONES Y SUMINISTROS LM SAS COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	<a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-159303&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=true&amp;asPopupView=true">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-159303&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=true&amp;asPopupView=true</a>
2017	COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	Computadores y periféricos	Acuerdo Marco LP-AMP-138-2017 No fueron adjudicatarios, pero presentaron ofertas. 1. INVERSIONES Y SUMINISTROS LM SAS 2. COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.	\$ N/A	INVERSIONES Y SUMINISTROS SAS COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA (SEGMENTO1- ORIGINALES)	<a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-102501&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=true&amp;asPopupView=true">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1-NTC-102501&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=true&amp;asPopupView=true</a>

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA a partir de búsqueda en Datos Abiertos

En estos procesos de contratación la Delegatura encontró que, además de haberse presentado de manera separada, como si se tratara de verdaderos competidores, **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** actuaron de manera coordinada tanto en la operación principal como en la operación secundaria de los **AMP** relacionados. A ese aspecto fáctico estará dedicada la siguiente sección del presente Informe Motivado.



### 3.1.3. Sobre la actuación coordinada de FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS, bajo el control de CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS, en los procesos de AMP

Existe material probatorio suficiente para afirmar que **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS**, bajo el control al que están sometidas por parte de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, actuaron coordinadamente en todas las etapas de los procesos de **AMP** en los que participaron<sup>34</sup>. En particular, la coordinación se materializó, tanto en la identificación de las oportunidades y la estructuración de las ofertas correspondientes, como en la participación durante la operación principal<sup>35</sup> y la operación secundaria<sup>36</sup> de cada proceso de selección. De esta manera, los referidos agentes de mercado incumplieron su obligación de competir que les imponía su participación individual –aparente independiente– en los respectivos procesos de contratación pública.

Lo primero que es relevante mencionar como soporte de la afirmación anteriormente enunciada corresponde a una construcción indiciaria elaborada en los términos de los artículos 176 y 240 del Código General del Proceso (CGP). Al respecto, es relevante recordar, con base en precedentes de la Delegatura, que *“(...) en aquellos eventos en que varios agentes económicos responden a una misma voluntad –que es la situación en que se encuentran dos personas jurídicas que hacen parte de un mismo grupo económico bajo las directrices de un único controlante– es absolutamente razonable esperar que el comportamiento de esos agentes, lejos de ser autónomo e independiente, se desarrolle de manera coordinada”*<sup>37</sup>.

De esta manera, cuando dos empresas que –como ocurre en este caso– están sujetas a un control común pretenden presentarse de manera simultánea a un proceso de selección, dichas empresas tienen el deber de tomar todas las medidas conducentes y necesarias para garantizar que sus decisiones estratégicas respecto del proceso de selección se adopten de forma independiente, por personas diferentes, guardando la más estricta confidencialidad sobre su estrategia y los elementos constitutivos de su propuesta, si acaso eso fuera posible. Esto con el propósito de competir vigorosamente con todos los demás proponentes, incluyendo cualquier empresa o empresas que hagan parte de su mismo grupo empresarial o unidad de negocio.

Sin embargo, en el presente caso, en el que el control común al que están sometidas las personas jurídicas investigadas es un factor que razonablemente permite concluir la existencia de un comportamiento coordinado, la Delegatura no encontró un solo elemento de prueba que indicara que **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** hubieran tomado medida alguna para garantizar la independencia de su actuación simultánea en el marco de los procesos de **AMP**, a efectos de propiciar una competencia vigorosa con los demás participantes en los procesos contractuales.

<sup>34</sup> LP-AMP-017-2014, LP-AMP-088-2016, LP-AMP-102-2016, LP-AMP-120-2016 y LP-AMP-138-2017.

<sup>35</sup> Hoja No. 22 de la Resolución de Apertura: “La selección de los proveedores es lo que se denomina como operación principal, que se lleva a cabo a través de una licitación pública mediante el mecanismo de selección abreviada<sup>35</sup>, y mediante el cual **CCE** identifica cuáles proveedores están en capacidad de suplir al Estado de los bienes a contratar y escoge aquellos que hayan presentado las mejores ofertas, para finalmente celebrar el **AMP**”.

<sup>36</sup> *Ibid*: “Una vez **CCE** determina cuáles son los proponentes seleccionados, éstos empiezan a ser parte de la lista de proveedores de la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Esta etapa se conoce como operación secundaria”.

<sup>37</sup> Informe motivado de la investigación administrativa identificada con el radicado No. 13-198976 (caso Copco - Bureau Veritas).

Por el contrario, la Delegatura encontró suficiente material probatorio que daría cuenta de la coordinación de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** durante la operación principal y secundaria de todos los AMP a los que estas compañías se presentaron, es decir, los procesos **LP-AMP-017-2014**, **LP-AMP-088-2016**, **LP-AMP-102-2016**, **LP-AMP-120-2016** y **LP-AMP-138-2017**. Esta coordinación se materializó a través del control común por parte de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** y la actuación en el mercado como unidad empresarial de las dos empresas.

**Evidencias de comportamientos coordinados por parte de FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS en la operación principal**

A continuación se presentarán las evidencias que corresponden con las conductas de coordinación implementadas por **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** en cada uno de los procesos, en particular en relación con la denominada operación principal.

• **Proceso de selección LP-AMP-017-2014**

Respecto del proceso **LP-AMP-017-2014**, se tiene que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** se presentaron al proceso por separado. De un lado, el **CONSORCIO JEROAM**, conformado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ**, y de otro, **FERLAG**. Para la operación principal de este proceso, la Delegatura encontró, con fundamento en el documento denominado "*acta de cierre de recepción de ofertas*"<sup>38</sup>, que las propuestas de estos dos participantes se presentaron apenas con un minuto de diferencia.

Adicionalmente, con base en las ofertas que se presentaron en el proceso materia de análisis, la Delegatura evidenció que entre las que formularon **CONSORCIO JEROAM** –integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ**– y **FERLAG** existía identidad en la totalidad de las marcas de los 180 productos a ofertar. Esta característica, llamativa en sí misma y, por supuesto, coherente con la hipótesis de coordinación que se ha sostenido en este proceso, se corroboró en la medida en que entre las ofertas de los restantes 33 proponentes no se presentó ninguna coincidencia de la magnitud que se ha referido.

El sustento de la anterior conclusión se aprecia mediante un análisis de los documentos que hacen parte de las propuestas de las personas jurídicas investigadas. Como se observa en la siguiente imagen, basada en los documentos contentivos de las propuestas de las personas jurídicas investigadas, entre ellas existía identidad en la totalidad de las marcas de los 180 productos a ofertar.

ESPACIO EN BLANCO

<sup>38</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-121519>

**Imagen No. 13. Anexo 8 de Industria Nacional. Propuestas presentadas por FERLAG y CONSORCIO JEROAM**

FERLAG

CONSORCIO JEROAM

9	Carpeta presentación	Paquete x 20	0,30	NORMA
10	Carpeta tipo 4 aletas en cartulina esmaltada	Unidad	0,30	PAPPYER
11	Carpeta tipo 4 aletas en cartulina desacidificada	Unidad	0,30	NORMA
12	Legajador AZ	Unidad	5,00	MASTER AS
13	Carpeta tipo catálogo 0.5"	Unidad	0,30	NORMA
14	Carpeta tipo catálogo 1"	Unidad	0,30	NORMA
15	Carpeta tipo catálogo 2"	Unidad	0,30	NORMA
16	Carpeta tipo catálogo 3"	Unidad	0,30	NORMA
17	Carpeta tipo catálogo 4"	Unidad	0,30	ESCALAR
18	Folder celuquía con porta guía plástica en posición horizontal	Paquete x 50	1,00	NORMA
19	Folder celuquía con porta guía plástica en posición vertical	Paquete x 50	1,00	NORMA

9	Carpeta presentación	Paquete x 20	0,30	NORMA
10	Carpeta tipo 4 aletas en cartulina esmaltada	Unidad	0,30	PAPPYER
11	Carpeta tipo 4 aletas en cartulina desacidificada	Unidad	0,30	NORMA
12	Legajador AZ	Unidad	5,00	MASTER AS
13	Carpeta tipo catálogo 0.5"	Unidad	0,30	NORMA
14	Carpeta tipo catálogo 1"	Unidad	0,30	NORMA
15	Carpeta tipo catálogo 2"	Unidad	0,30	NORMA
16	Carpeta tipo catálogo 3"	Unidad	0,30	NORMA
17	Carpeta tipo catálogo 4"	Unidad	0,30	ESCALAR
18	Folder celuquía con porta guía plástica en posición horizontal	Paquete x 50	1,00	NORMA
19	Folder celuquía con porta guía plástica en posición vertical	Paquete x 50	1,00	NORMA

Fuente: Tomado del folio 16 al 25 cuaderno público No. 1.

En el mismo sentido, como se observa en el formato 7 de la oferta técnica presentada por los proponentes **FERLAG** y **CONSORCIO JEROAM** –integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ**–, las propuestas que presentaron también tuvieron similitud en la totalidad de (i) referencias, (ii) material reciclado y/o reforestado y (iii) forma de escritura. Lo anterior se puede observar a continuación<sup>39</sup>:

**Imagen No. 14 - Oferta técnica, formato 7 de las propuestas presentadas por CONSORCIO JEROAM y FERLAG**

JEROAM

FERLAG

48	Chinchetas	Caja x 40	0,30	TRITON	Caja x 40	SI	NO	48	Chinchetas	Caja x 40	0,30	TRITON	Caja x 40	SI	NO
49	Cinta de empaque	Roll	1,00	CONTAPACK	5015	SI	NO	49	Cinta de empaque	Caja x 40	0,30	TRITON	Caja x 40	SI	NO
50	Cinta para empaquetar 12mm	Roll	0,30	CELLUX	C563 12X40	SI	NO	50	Cinta para empaquetar 12mm	Roll	0,30	CELLUX	C563 12X40	SI	NO
51	Cinta para empaquetar 24mm	Roll	0,30	CELLUX	C563 24X40	SI	NO	51	Cinta transparente	Roll	0,30	CELLUX	C-102	SI	NO
52	Cinta transparente	Roll	0,30	CELLUX	C-102	SI	NO	52	Cap estándar pequeño	Caja x 100	0,30	TRITON	ESTANDAR	SI	NO
53	Cap estándar pequeño	Caja x 100	0,30	TRITON	ESTANDAR	SI	NO	53	Cap estándar grande	Caja x 50	0,30	TRITON	MARIPOSA	SI	NO
54	Cap estándar grande	Caja x 50	0,30	TRITON	MARIPOSA	SI	NO	54	Clip mariposa	Caja x 12	0,30	TRITON	MARIPOSA GIGANTE	SI	NO
55	Clip mariposa	Caja x 12	0,30	TRITON	MARIPOSA GIGANTE	SI	NO	55	Manecilla doble clip 2"	Caja x 12	0,30	TRITON	2"	SI	NO
56	Manecilla doble clip 2"	Caja x 12	0,30	TRITON	2"	SI	NO	56	Manecilla doble clip 1"	Caja x 12	0,30	TRITON	1"	SI	NO
57	Manecilla doble clip 1"	Caja x 12	0,30	TRITON	1"	SI	NO	57	Manecilla doble clip 1/2"	Caja x 12	0,30	TRITON	1/2"	SI	NO
58	Manecilla doble clip 1/2"	Caja x 12	0,30	TRITON	1/2"	SI	NO	58	Manecilla doble clip 3/4"	Caja x 12	0,30	TRITON	3/4"	SI	NO
59	Manecilla doble clip 3/4"	Caja x 12	0,30	TRITON	3/4"	SI	NO	59	Colores	Paquete x 12	0,30	FABER-CASTELL	126112G4	SI	SI
60	Colores	Paquete x 12	0,30	FABER-CASTELL	126112G4	SI	SI	60	Corrector líquido en frasco	Unidad	0,30	BIC	AQUA	SI	NO
61	Corrector líquido en frasco	Unidad	0,30	BIC	AQUA	SI	NO	61	Corrector líquido en lápiz	Unidad	0,30	PELIKAN	7ml	SI	SI
62	Corrector líquido en lápiz	Unidad	0,30	PELIKAN	7ml	SI	SI	62	Cosechadora de oficina 30 hojas	Unidad	1,00	RANK	576	SI	NO
63	Cosechadora de oficina 30 hojas	Unidad	1,00	RANK	576	SI	NO	63	Grapa no. 255	Caja x 5000	0,30	TRITON	no. 255	SI	NO
64	Grapa no. 255	Caja x 5000	0,30	TRITON	no. 255	SI	NO	64	Grapa no. 254	Caja x 5000	0,30	TRITON	no. 254	SI	NO
65	Grapa no. 254	Caja x 5000	0,30	TRITON	no. 254	SI	NO	65	Garcho no. 2314	Caja x 1000	0,30	TRITON	no. 2314	SI	NO
66	Grapa no. 2314	Caja x 1000	0,30	TRITON	no. 2314	SI	NO	66	Garcho no. 2312	Caja x 1000	0,30	TRITON	no. 2312	SI	NO
67	Grapa no. 2312	Caja x 1000	0,30	TRITON	no. 2312	SI	NO	67	Garcho no. 230	Caja x 1000	0,30	TRITON	no. 230	SI	NO
68	Grapa no. 230	Caja x 1000	0,30	TRITON	no. 230	SI	NO								

Fuente: Tomado del folio 16 al 25 cuaderno público No. 1

<sup>39</sup> Si bien esta Delegatura realizó una cuidadosa revisión de la totalidad de productos presentados en las propuestas de **FERLAG** y **CONSORCIO JEROAM**, la imagen que se muestra en la presente Resolución consiste en sólo una muestra tomada al azar, que refleja la exactitud en la totalidad de los productos de las propuestas presentadas por las empresas investigadas en el proceso de selección LP-AMP-017-2014.

Adicionalmente –como se anunció arriba– las similitudes resaltadas constituyen un elocuente elemento de juicio acerca del comportamiento coordinado entre **FERLAG** y **CONSORCIO JEROAM** –integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ**–, pues ese nivel de similitudes no se presentó en relación con los demás proponentes que participaron en el proceso de selección. La siguiente imagen da cuenta de esta conclusión:

**Imagen No. 15. Anexo 8 de Industria Nacional. Propuestas presentadas por SUMINISTROS STELAR y PAPELERÍA LOS ANDES**

SUMINISTROS STELAR				PAPELERÍA LOS ANDES			
9	Carpeta presentación	Papeles y 20	0,30	9	Carpeta presentación	Papeles y 20	0,30
10	Carpeta tipo 4 abetas en cartulina esmalada	Unidad	0,30	10	Carpeta tipo 4 abetas en cartulina esmalada	Unidad	0,30
11	Carpeta tipo 4 abetas en cartulina desahollada	Unidad	0,30	11	Carpeta tipo 4 abetas en cartulina desahollada	Unidad	0,30
12	Lapicera A2	Unidad	5,00	12	Lapicera A2	Unidad	5,00
13	Carpeta tipo catálogo 0,5'	Unidad	2,30	13	Carpeta tipo catálogo 0,5'	Unidad	0,30
14	Carpeta tipo catálogo 1'	Unidad	3,30	14	Carpeta tipo catálogo 1'	Unidad	0,30
15	Carpeta tipo catálogo 2'	Unidad	0,30	15	Carpeta tipo catálogo 2'	Unidad	0,30
16	Carpeta tipo catálogo 3'	Unidad	0,30	16	Carpeta tipo catálogo 3'	Unidad	0,30
17	Carpeta tipo catálogo 4'	Unidad	0,30	17	Carpeta tipo catálogo 4'	Unidad	0,30
18	Folios celofán con porta guía plástica en posición horizontal	Papeles y 50	1,00	18	Folios celofán con porta guía plástica en posición horizontal	Papeles y 50	1,00
19	Folios celofán con porta guía plástica en posición vertical	Papeles y 50	1,00	19	Folios celofán con porta guía plástica en posición vertical	Papeles y 50	1,00

Fuente: Tomado del folio 16 al 25 cuaderno público No. 1

En conclusión, aunque lo expuesto podría considerarse como un conjunto de coincidencias meramente formales, en un contexto como el que ha sido expuesto en este caso resulta bastante revelador respecto de la existencia del comportamiento coordinado materia de esta investigación. Esto en la medida que, como se indicó anteriormente, existe una máxima de la experiencia que indica que si existen dos empresas que obedecen a una sola voluntad y, además, como ocurre en este caso, comparten todos los recursos humanos y físicos, dichas empresas tenderán a evitar la competencia en aquellos procesos en los que concurren.

• **Proceso de selección LP-AMP-088-2016**

En relación con el proceso **LP-AMP-088-2016**, se evidenció que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** presentaron de manera separada sus ofertas. Sin embargo, en esas ofertas se aprecian llamativas similitudes en las marcas a ofertar, las referencias, el material reciclado o reforestado y la forma de escritura. En efecto, de 250 productos presentados en la oferta, se encontraron coincidencias entre las que interesan en este caso respecto de 236 productos. Además, se evidenciaron en las ofertas los mismos errores de digitación y, aún más diciente, el mismo error sobre el Número de Identificación Tributaria (NIT) de uno de los proveedores, lo cual solamente puede ser explicado en un escenario de coordinación y no competencia.

Una muestra de las similitudes resaltadas se presenta a continuación:

4

**Imagen No. 16. Formato 4. Oferta económica de industria nacional y pesos de las propuestas presentadas por FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS**

No	Productos	Marca y referencia		NIT del fabricante	
		FERLAG		INVERSIONES Y SUMINISTROS	
1	Archivador de fuelle en yute	LITOARCHIVO	N/A	LITOARCHIVO	N/A
2	Archivador de fuelle en polipropileno	PAPPYER	N/A	FABRIFOLDER PAPPYER	N/A
3	Cajas para archivo histórico referencia x-100	LITOARCHIVO	830.002.634-1	LITOARCHIVO	830.002.634-1
4	Cajas para archivo central referencia x-200	LITOARCHIVO	830.002.634-1	LITOARCHIVO	830.002.634-1
5	Cajas para archivo referencia x-300	LITOARCHIVO	830.002.634-1	LITOARCHIVO	830.002.634-1
26	Carpetas plegadas por la mitad en cartulina desacidificada	PAPPYER	800.159.376-1	FABRIFOLDER PAPPYER	800.159.376-1
27	Plastifolder carta con gancho legajador	PAPPYER	N/A	FABRIFOLDER PAPPYER	N/A
36	Tinta para sello x 500 c.c. negro	PELIKAN	N/A	PELIKAN	N/A
37	Tinta para sello x galón negro	PELIKAN	N/A	PELIKAN	N/A
38	Tinta para sello 28 a 30 cc negro	PELIKAN	N/A	PELIKAN	N/A
39	Tinta para sello para documento histórico y archivístico x 500 c.c negro	PELIKAN	N/A	PELIKAN	N/A
62	Chinchas x 50	TRITON	N/A	TRITON	N/A
63	Chinchas x 100	TRITON	N/A	TRITON	N/A
91	Rotulo adhesivo para CD/DVD 116 mm	PRESS APLIQUE	N/A	PRESS APLIQUE	N/A
182	Libreta doble O rayado	PAPPYER	800.159.376-1	FABRIFOLDER PAPPYER	800.159.376-1
183	Libreta doble O cuadrulado	PAPPYER	800.159.376-1	FABRIFOLDER PAPPYER	800.159.376-1
198	Papel kraft 60g	UNIBOL	890101676	UNIBOL	890101676
199	Papel kraft 90g	UNIBOL	890101676	UNIBOL	890101676
200	Regla metálica grande	PRONTO OFFICE	N/A	PRONTO OFFICE	N/A
201	Regla metálica	STUDMARK	N/A	STUDMARRK	N/A
202	Papel periódico pliego	PAPPYER	N/A	FABRIFOLDER PAPPYER	N/A
203	Pliego Foamy	FOMI	N/A	FOMI	N/A
208	Papel para fax	COPAPEL	N/A	COPAPEL	N/A
209	Rollo Papel químico 75mm	COPAPEL	N/A	COPAPEL	N/A
225	Sobre radiólogo	UNIBOL	890101676	UNIBOL	890101676
226	Banderitas	PELIKAN	N/A	PELIKAN	N/A
227	Cera para contar - cera dactilar cuenta fácil	KORES	N/A	KORES	N/A
228	Masa elástica multiusos limpiatipos	PELIKAN	N/A	PELIKAN	N/A
230	Tabla planitera	PAPPYER	N/A	FABRIFOLDER PAPPYER	N/A
231	Tarjeta PVC calibre 30 para cámara institucional	IDENTIFICACION PLASTICA	N/A	IDENTIFICACION PLASTICA	N/A
238	Cinta Falla	LA CINTERIA	N/A	CINTA FALLA - LA CINTERIA	N/A
239	Ficha bibliográficas	PAPPYER	N/A	FABRIFOLDER PAPPYER	N/A
240	Bolsillo para ficha bibliográfica	PROBIBLIOTECAS	N/A	PROBIBLIOTECAS	N/A
241	Papel ecológico	EARTHFACT	890301960	CARVAJAL - EARTH PACK	890301960


No	Productos	Marca y referencia	NIT del fabricante	Marca y referencia	NIT del fabricante
242	Caja para archivo histórico referencia x-100 membretada	LITOARCHIVO	830.002.634-1	LITOARCHIVO	830.002.634-1
250	Sobrecubiertas laterales membretadas	LITOARCHIVO	830.002.634-1	LITOARCHIVO	830.002.634-1

Fuente: Tomado del folio 458 al 467 cuaderno público No. 3.

Respecto de esta tabla, resulta particular que las propuestas de **FERLAG** y de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** reflejaban el mismo error, esto es, el NIT del fabricante **LITOARCHIVO**. Ciertamente, en relación con ese dato ambas empresas incluyeron el NIT: 830.002.634-1. Sin embargo, la Delegatura, al hacer la revisión correspondiente, encontró que este NIT no coincide con aquel que se encuentra inscrito en el Registro Único Empresarial y Social (**RUES**) para **LITOARCHIVO**. Por el contrario, el NIT que indicaron ambas empresas como perteneciente a **LITOARCHIVO** corresponde en realidad a la **ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA**. Esto es, ciertamente, lejos de una coincidencia, un error que difícilmente tendrían dos proponentes independientes y con propuestas separadas.

Sobre el mismo proceso se encontraron también varias coincidencias en uno de los requisitos técnicos de las ofertas a ser presentadas ante **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**. El requisito en cuestión consistía en la implementación de una herramienta web para la solicitud de pedidos con un usuario, contraseña y perfil de comprador, que sería utilizada para simular la ejecución de una orden de compra. Respecto de este requisito, la Delegatura encontró, en primer lugar, que la URL referida por **FERLAG** en dicha herramienta remitía a la página de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. La siguiente imagen evidencia la anterior afirmación:

Imagen No. 17. Formato 3. Requisitos técnicos mínimos de la propuesta presentada por **FERLAG**


**COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA**

**Formato 3 – Requisitos técnicos mínimos /Protocolo de prueba de herramienta de pedido y línea de atención**

Proceso de Contratación LP-AMP-088-2016

Proponente: COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA

Segmento: (ii) BOGOTÁ. (ii) NACIONAL

**A. Herramienta web de solicitud de pedido**

---

URL para hacer solicitudes de los pedidos vía web): www.ferlag.com/demop

Administrador Central:  
 Usuario: Supervisor

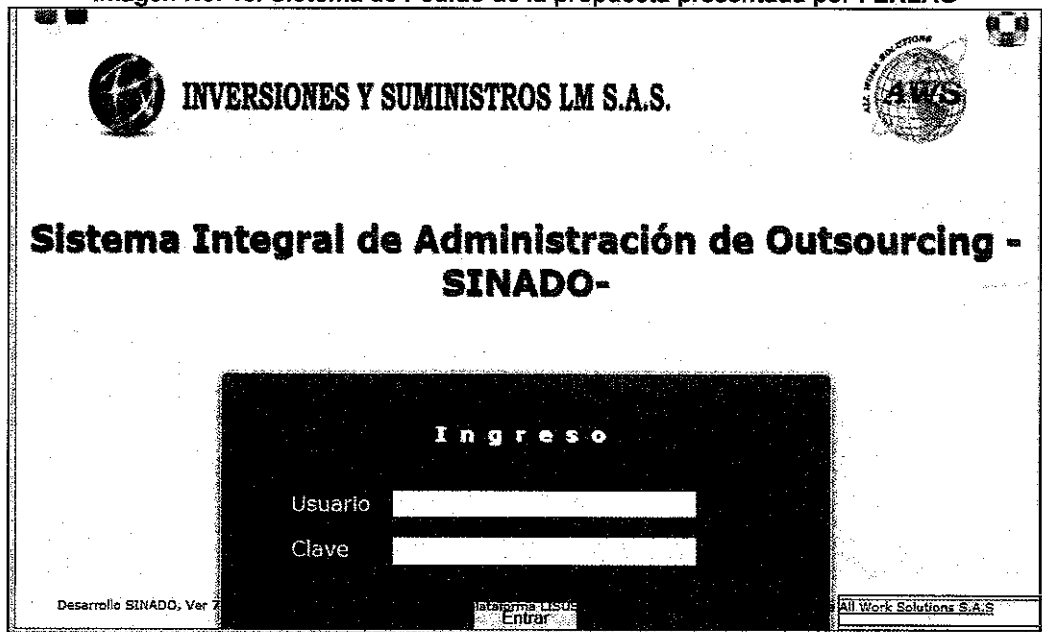
Administrador:  
 Usuario: 41523207

Usuario de prueba: Digitador  
 Usuario: digitador

Contraseña: 19283746%

Fuente: Tomado del folio 458 al 467 cuaderno público No. 3.

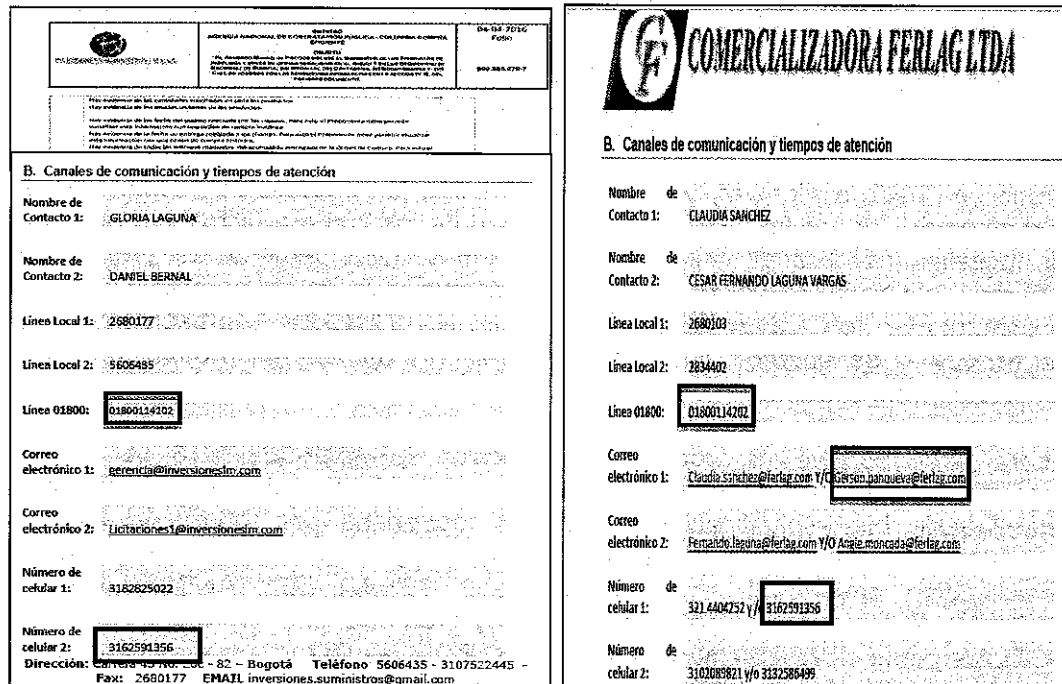
Imagen No. 18. Sistema de Pedido de la propuesta presentada por FERLAG



Fuente: Folio 1578 del cuaderno público No. 7 (preservación web).

De igual manera, en la misma herramienta se evidenció que en el campo a indicar "la línea 01800" que sería utilizada por el proponente las dos personas jurídicas investigadas emplearon exactamente la misma en las dos ofertas, esto es, la línea "01800114202". Lo mismo ocurrió con el número móvil de contacto "3162591356", que fue referido por ambos proponentes. La siguiente imagen evidencia estas circunstancias:

Imagen No. 19. Requisitos técnicos mínimos de la propuesta presentada por FERLAG



Fuente: Tomado del folio 458 al 467 cuaderno público No. 3.

Como si lo anterior fuera poco, para este proceso de selección la Delegatura encontró un archivo<sup>40</sup>, extraído del computador de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**), en el que se realizó la comparación

<sup>40</sup> Ruta de acceso: PC-02-CESAR\_LAGUNA.ad1\1\PHYSICALDRIVE0:Partition 2 [463726MB]:Windows [NTFS]/[root]/Users/Fernando Laguna/Desktop/CUADRO DE COSTOS COLOMBIA COMPRA.xlsx

de marcas y precios de los productos presentados en el proceso de selección materia de estudio, tanto por **FERLAG** como por **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. El documento en el siguiente:

Imagen No. 20. Coordinación en la presentación de la oferta: económica, marcas y precios **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS LP- AMP-088-2016**

FORMULARIO DE COSTOS											PRECIOS OUTSOURCING	PRECIOS INVERSIONES
COLUMBIA COMPRA EPICOR®												
LAP-088-2016												
ARTICULO	UNIDAD	REF.	MARCA	PROBADO	CANTIDAD	PRECIO ACTUAL	PRECIO FERLAG	CANT.	TOTAL	Total Costos		
1	Unidad		LITONARCHIVO	0.04%	1,000.00	\$ 9.721	9.857.00	1	9.857.00	9.857.00	9.857.00	9.857.00
2	Unidad		PAPPER	0.05%	9,300.00	\$ 11.061	9.100.00	21	191.100.00	191.100.00	9.100.00	9.100.00
3	Unidad		LITONARCHIVO	0.17%	300.00	\$ 1.294	1.400.00	20.00	28.000.00	28.000.00	1.400.00	1.400.00
4	Unidad		LITONARCHIVO	2.09%	1,300.00	\$ 2.001	1.495.00	1.35	6.687.750.00	6.687.750.00	1.495.00	1.525.40
5	Unidad		LITONARCHIVO	0.01%	1,570.00	\$ 1.229	4.657.00	1	4.657.00	4.657.00	2.243.00	2.243.00
6	Unidad		LITONARCHIVO	0.01%	1,900.00	\$ 5.693.00	6.693.00	1	6.693.00	6.693.00	6.693.00	6.693.00
7	Unidad		LITONARCHIVO	0.05%	1,800.00	\$ 3.377	6.500.00	1500	22.750.000.00	22.750.000.00	6.500.00	6.500.00
8	Unidad		LITONARCHIVO	0.06%	1,000.00	\$ 4.878	7.443.00	1	7.443.00	7.443.00	7.443.00	7.443.00
9	Unidad		LITONARCHIVO	0.02%	1,000.00	\$ 4.878	6.714.00	1	6.714.00	6.714.00	6.714.00	6.714.00
10	Unidad		LITONARCHIVO	0.02%	1,400.00	\$ 2.129.00	2.129.00	1	2.129.00	2.129.00	2.129.00	2.129.00
11	Papelote n. 20		PAPPER	0.27%	1,250.00	\$ 1.371	7.000.00	32	2.254.000.00	2.254.000.00	7.000.00	7.000.00
12	Papelote n. 30		PAPPER	0.27%	1,250.00	\$ 1.371	7.000.00	1	7.000.00	7.000.00	7.000.00	7.000.00
13	Unidad		LITONARCHIVO	1.29%	100.00	\$ 9.67	890.00	1	890.00	890.00	890.00	900.00
14	Unidad		PAPPER	1.54%	1,070.00	\$ 2.849	2.200.00	6.000	14.580.000.00	14.580.000.00	2.200.00	2.200.00
15	Unidad		PAPPER	0.27%	1,900.00	\$ 1.301	3.200.00	1	3.200.00	3.200.00	3.200.00	3.200.00

Fuente: Tomado del computador de César Fernando Laguna Vargas<sup>41</sup>.

Como se puede evidenciar, este archivo contiene las propuestas económicas de ambas empresas, en las que se evidencia que de los 250 productos ofertados por las investigadas, existían coincidencias en 249 de ellos respecto del precio y en 228 respecto de la marca. Es bueno recordar que la fecha del archivo hallado en el computador de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) es anterior a la fecha de presentación de las propuestas en el proceso correspondiente.

Ahora bien, aunque el proceso de selección **LP-AMP-088-2016** se declaró desierto el día 28 de abril de 2016 debido a que ningún proponente cumplió con la totalidad de las especificaciones técnicas requeridas por **CCE**<sup>42</sup>, el aspecto relevante para esta actuación es que las evidencias resaltadas demuestran la coordinación prolongada en el tiempo que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) promovió con el fin de que tanto **FERLAG** como **INVERSIONES Y SUMINISTROS** resultaran adjudicatarias en la segunda generación del **AMP** de papelería y útiles de oficina.

• **Proceso de selección LP-AMP-102-2016**

Sobre el proceso **LP-AMP-102-2016** se pudo concluir que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) reiteró su comportamiento

<sup>41</sup> Folio 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.  
<sup>42</sup> Folio 448 al 457 cuaderno público No. 3.



dirigido a presentar de manera aparentemente individual pero coordinada a **FERLAG** y a **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. Así, se encontraron coincidencias similares a las que se han presentado en este acto en relación con los demás procesos analizados, que versaron sobre marcas, referencias, formas de escritura y errores u omisiones en la digitación<sup>43</sup>.

En este proceso, además, se encontraron coincidencias en las pólizas expedidas para los fines de la presentación de las ofertas de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, que fueron gestionadas conjuntamente en tanto que los endosos de dichas pólizas tienen números de identificación consecutivos y fueron expedidas por la misma compañía aseguradora, así:

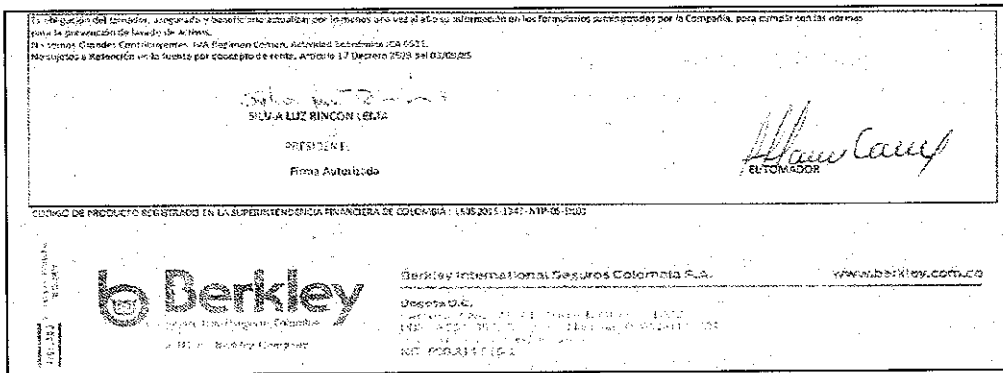
**Imagen No. 21. Endoso de pólizas de cumplimiento presentadas ante CCE debido a la subsanación requerida en el proceso LP-AMP-102-2016**

<b>TOMADOR</b> COMERCIALIZADORA FERLAG CL 18 # 79 OF 506 BOGOTÁ, D.C. BOGOTÁ NIT: 8300010170 Teléf. 3124453998	<b>POLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES</b> <b>LUGAR Y FECHA DE EMISION - VIGENCIA</b> BOGOTÁ, D.C., 15/04/2016 VICEDIR. COMERC. - CAS DCE DE 02/10/2016 VICEDIR. DE TRANSACC. - CAS DCE DE 02/10/2016	<b>POLIZA / ENDOSO</b> 4764 8672
<b>ASEGURADO</b> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CRA 7 N. 26 - 20 PISO 17 BOGOTÁ, D.C. BOGOTÁ NIT: 9005148132 Teléf. 7956600	<b>BENEFICIARIO</b> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CRA 7 N. 26 - 20 PISO 17 BOGOTÁ, D.C. BOGOTÁ NIT: 9005148132 Teléf. 7956600	
<p>La mora en el pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en ella, producirá la terminación automática del seguro y dará derecho a la aseguradora para exigir el pago de la prima devengada y de los gastos causados con ocasión de la expedición del contrato de acuerdo con lo establecido por el artículo 3068 del Código de Comercio.</p> <p>La presente póliza ampara los riesgos descritos en el condicionado general del seguro de CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES registrado en la Superintendencia de Economía y Comercio con el código 2107 2015-1347-PAQ-CLIPSO1 para esta póliza. No tiene todas las cláusulas, adicionales y garantías expresadas en la presente. Para la descripción de los riesgos aseguros, consulte el condicionado general del seguro de CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES registrado en la Superintendencia de Economía y Comercio con el código 2107 2015-1347-PAQ-CLIPSO1 para esta póliza. No tiene todas las cláusulas, adicionales y garantías expresadas en la presente. Para la descripción de los riesgos aseguros, consulte el condicionado general del seguro de CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES registrado en la Superintendencia de Economía y Comercio con el código 2107 2015-1347-PAQ-CLIPSO1 para esta póliza.</p> <p>SILVA LUZ RINCON LERMA PRESIDENTA Firma Autorizada</p> <p>EL TOMADOR</p> <p>GRUPO DE EMPRESAS REGISTRADO EN LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA Y 19992823347-00000000</p> <p><b>Berkley</b> <small>BERKLEY INTERNATIONAL DE AMERICA COLOMBIA S.A.</small> <a href="http://www.berkley.com.co">www.berkley.com.co</a></p>		

<b>TOMADOR</b> INVERSIONES Y SUMINISTROS LM CARRERA 43 A N. 20 C 52 BOGOTÁ, D.C. BOGOTÁ NIT: 90058527007 Teléf. 2680177	<b>POLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO EN FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES</b> <b>LUGAR Y FECHA DE EMISION - VIGENCIA</b> BOGOTÁ, D.C., 15/04/2016 VICEDIR. COMERC. - CAS DCE DE 02/10/2016 VICEDIR. DE TRANSACC. - CAS DCE DE 02/10/2016	<b>POLIZA / ENDOSO</b> 4765 8672
<b>ASEGURADO</b> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CRA 7 N. 26 - 20 PISO 17 BOGOTÁ, D.C. BOGOTÁ NIT: 9005148132 Teléf. 7956600	<b>BENEFICIARIO</b> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE CRA 7 N. 26 - 20 PISO 17 BOGOTÁ, D.C. BOGOTÁ NIT: 9005148132 Teléf. 7956600	
<p>MODIFICACION SIN COBRO DE PRIMA</p>		

<sup>43</sup> Si bien esta Delegatura realizó una cuidadosa revisión de la totalidad de productos presentados en las propuestas de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, la imagen que se muestra en la presente Resolución consiste en sólo una muestra tomada al azar, en el proceso de selección **LP-AMP-102-2016**.

M

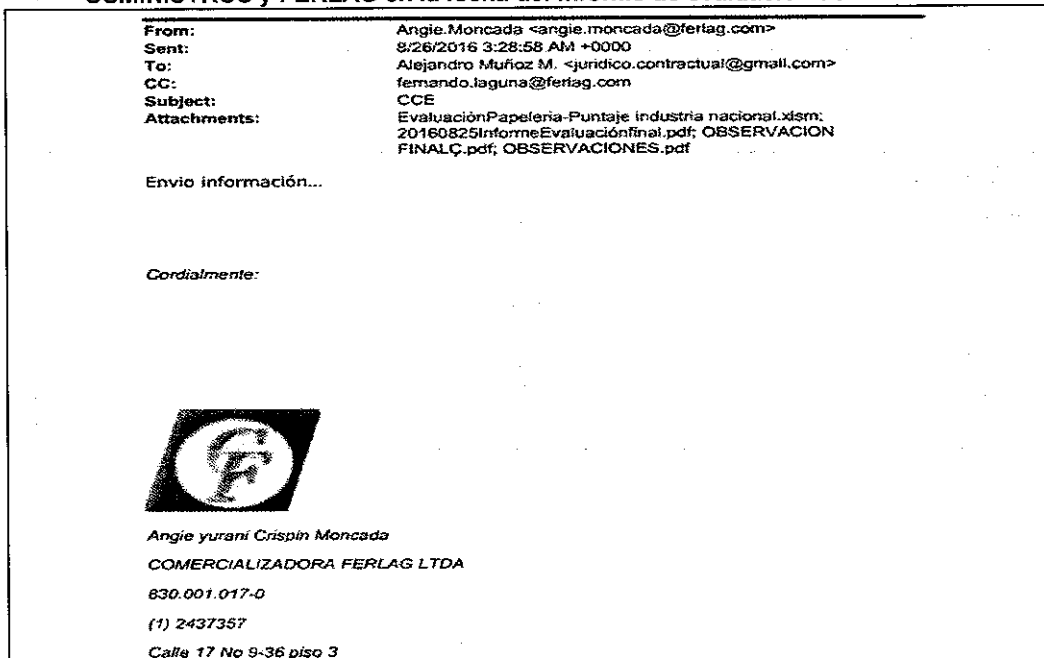


Fuente: Folio 390 del cuaderno público No. 3.

La Delegatura también evidenció, para este proceso de selección, que **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** coordinaron las observaciones que presentaron durante el desarrollo del proceso de selección, actuaciones estas que estaban dirigidas a que las dos compañías quedaran habilitadas mediante la asignación de puntos con ciertas marcas de productos, pues a otros oferentes sí se les había asignado puntaje por la presentación de esas mismas marcas. En relación con este aspecto debe decirse que es difícil imaginar la razón por la cual una empresa independiente ayuda a su supuesto competidor a formular las observaciones tendientes a que le asignen un puntaje que no le había sido otorgado en un primer informe de evaluación.

La circunstancia anotada se puede demostrar a través de un correo electrónico que **ANGIE YURANI CRISPÍN MONCADA** (empleada de **FERLAG**) envió al asesor jurídico **ALEJANDRO MUÑOZ M.**, el cual contenía las observaciones que iban a ser presentadas en la licitación pública **LP-AMP-102-2016** tanto por **FERLAG** como por **INVERSIONES Y SUMINISTROS**<sup>44</sup>. El documento se presenta a continuación:

Imagen No. 22. Correo electrónico que contiene observaciones de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **FERLAG** en la fecha del informe de evaluación de las ofertas




<sup>44</sup> Ruta de acceso: WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1/CORREO:C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAGWEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTECORREO/FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raiz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/SOLCITUD DE CERTIFICADO DE COMPRAS AÑO 2015 Y 2016 SOLCITUD DE CERTIFICADO DE COMPRAS AÑO 2015 Y 2016

Fuente: Tomado del correo electrónico [Fernando.laguna@ferlag.com](mailto:Fernando.laguna@ferlag.com)<sup>45</sup>.

El anterior correo electrónico tenía como archivo adjunto<sup>46</sup> el documento de las observaciones que se iban a presentar por parte de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, como se muestra a continuación:

Imagen No. 23. Documento adjunto que contiene observaciones de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **FERLAG** en la fecha del informe de evaluación de las ofertas



**INVERSIONES Y SUMINISTROS I.M.S.A.S.**

Bogotá 25 de agosto de 2016

**Señores:**  
COLOMBIA COMPRA EFICIENTE  
Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17  
Edificio Tequendama  
Bogotá D.C.

**Ref.: Proceso de Contratación LP-AMP-102-2016**

**Asunto: observación evaluación definitiva**

**Respetados Señores**

Por medio de la presente nos permitimos solicitar a la entidad se realice la revisión de los puntajes asignados a nuestra oferta teniendo en cuenta que hay puntos sin asignar ya que otras empresas están ofertando las misma marca que nosotros y recibieron dichos como lo refleja la siguiente tabla:

Ref. Artículo	Descripción	Unidad	Peso para puntaje por Bien Nacional, precio nacional o Incorporación	MARCA	ARIDOS COLOMBIA S.A.S	INVERSIONES Y SUMINISTROS I.M.S.A.S.
30	Caja de almacenamiento horizontal para documentos de gran formato	Unidad	0,07%	LITOARCHIVO	Cumple	No Cumple
31	Caja de almacenamiento horizontal para documentos de gran formato con recubrimiento exterior blanco	Unidad	0,30%	LITOARCHIVO	Cumple	No Cumple

Fuente: Tomado del correo electrónico [Fernando.laguna@ferlag.com](mailto:Fernando.laguna@ferlag.com)<sup>47</sup>.

Así mismo, se adjuntó el documento que contenía las observaciones que iban a ser presentadas por **FERLAG**<sup>48</sup>:

ESPACIO EN BLANCO


<sup>45</sup> Folios 354 al 356 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>46</sup> **Ruta de acceso:** WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1\CORREO:C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAG\WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/CCE/OBSERVACIONES.pdf CCE Alejandro Muñoz M.

<sup>47</sup> Folios 354 al 356 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>48</sup> **Ruta de acceso:** WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1\CORREO:C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAG\WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/CCE/OBSERVACION FINALÇ.pdf CCE Alejandro Muñoz M.

**Imagen No. 24- Documento adjunto que contiene observaciones de INVERSIONES Y SUMINISTROS y FERLAG en la fecha del informe de evaluación de las ofertas**



**COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA**

Bogotá 25 de Agosto de 2016

**Señores:**  
COLOMBIA COMPRA EFICIENTE  
Carrera 7 No. 26 -- 20 Piso 17  
Edificio Tequendama  
Bogotá D.C.

**Ref.: Proceso de Contratación LP-AMP-102-2016**

**Asunto: observaciones Consolidado de evaluación de las Ofertas**

**Respetados Señores**

1. Por medio de la presente nos permitimos realizar la siguiente observación al proceso de la referencia en los siguientes términos:  
  
La entidad no está contabilizando los puntos para las marcas LITOARCHIVO, FABRIFOLDER, CONDOR, las cuales fueron ofrecidas por varios oferentes que según evaluación publicada CUMPLEN con el requerimiento.  
  
Dentro del pliego de condiciones 1. Puntaje por Bienes Nacionales se estableció que CCE Verificará las partidas arancelarias relacionadas para otorgar el puntaje. Quiere decir que si un oferente Oferto la marca Lito archivo y la partida cumple entonces los puntos deben ser asignados a nuestra oferta que también va con la misma marca así las cosas estaría pendiente asignar los puntos para estos items y las demás marcas que fueron confirmadas.
2. Solicitamos sea revisada nuevamente la oferta del proponente ARIOS COLOMBIA VS COMERCIALIZADORA FERLAG, toda vez que la comparación según calificación publicada no se están asignando puntajes a nuestra oferta la cual presenta las mismas marcas tal como se refleja a continuación.

*ente: Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>49</sup>.*

Como se puede evidenciar de las anteriores pruebas, en la operación principal del proceso **LP-AMP-102-2016** las empresas **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** participaron de manera coordinada respecto de la elaboración de las ofertas presentadas a **CCE**, la obtención de los documentos requeridos para resultar adjudicatarios dentro de los procesos y las actuaciones que se debían desarrollar en el curso del trámite. Todo ello evidencia el comportamiento coordinado referido en la imputación por parte de la Delegatura.

• **Proceso de selección LP-AMP-120-2016**

En relación con el proceso **LP-AMP-120-2016**, lo primero por destacar es que la persona de contacto incluida en la propuesta de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** fue **JENNI ROCIO AGUIRRE**<sup>50</sup> quien, como ha quedado acreditado a lo largo de esta actuación administrativa, realiza labores tanto para **FERLAG** como para **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. Acerca de este aspecto, es conveniente presentar un correo electrónico enviado por **JENNI ROCIO AGUIRRE** desde su correo de **FERLAG** en abril de 2016<sup>51</sup>:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>49</sup> Folios 354 al 356 del cuaderno reservado No. 6.

<sup>50</sup> Formato 3. Requisitos técnicos mínimos/Protocolo de prueba de línea de atención Proceso de Contratación LP-AMP-120-2016

<sup>51</sup> Ruta path: 04-IMG-PARC-PC-ANA-MILENA-PACHECO  
COMERCIAL.ad1/comercial:C:\Users\comercial\Documents\Archivos de  
Outlook/ana.pacheco@ferlag.com.pst/ana.pacheco@ferlag.com/Principio del archivo de datos de  
Outlook/Bandeja de entrada/JENNI AGUIRRE/RV: POLIZAS HASTA ABRIL 21 RV: POLIZAS  
HASTA ABRIL 21

**Imagen No. 25 - Correo electrónico de JENNI ROCIO AGUIRRE con dominio de FERLAG dirigido a ANA MILENA PACHECO de FERLAG**


From: Jenni Aguirre <jenni.aguirre@ferlag.com>  
Sent: 4/29/2016 3:24:03 PM  
To: ana.pacheco@ferlag.com  
Subject: RV: POLIZAS HASTA ABRIL 21

43318819  
YA ESTABA... por favor revisar... para no pagar doble... gracias

De: Ana Pacheco [mailto:ana.pacheco@ferlag.com]  
Enviado el: jueves, 21 de abril de 2016 06:10 p.m.  
Para: jenni.aguirre@ferlag.com  
Asunto: POLIZAS HASTA ABRIL 21

Buenos días Jenni, estas son las pólizas que me han expedido hasta la fecha:

No. Póliza	Entidad	No. Proceso	Presentado Por	Anulada	Presentada
45-44-101072348	AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	SELECCIÓN ABREVIADA No. 002 - 024 de 2016 SUBASTA INVERSA PRESENCIAL	CONSORCIO M&O 2016-001		X
43318501	POLICIA NACIONAL - DIRECCION DE INTELIGENCIA POLICIAL	SELECCION ABREVIADA PN DIPOL SA 049-2016	INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S	X	
43318819	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	SELECCION ABREVIADA SUBASTA INVERSA PRESENCIAL U.A.E.JCC-SIP-010-DE 2016	INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S		X
43318594	RAMA JUDICIAL	SELECCION ABREVIADA POR SUBASTA INVERSA PRESENCIAL No. 01 DE 2016	INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S	X	

 **Cordialmente:**  
Ana Milena Pacheco Quintero  
Analista de licitaciones  
Calle 17 No. 9 - 36, Piso 3  
Edificio Coleseguros Torre Sur  
Bogotá, Colombia  
PBX: (0571) 3367240 - 2445388


Fuente: Tomado del computador de Ana Milena Pacheco<sup>52</sup>.

De otra parte, además de la coincidencia en el nombre de la persona de contacto para las dos empresas, se pudo establecer que las propuestas coincidían en más de 1641 ítems –de 2280 previstos en ese proceso–, lo que representa el 71,2% del total de ítems considerados, y que para el servicio de recolección y disposición final de los consumibles de impresión existía una identidad en el 98,5% de los ítems. A continuación se presenta un ejemplo de las identidades encontradas por la Delegatura:

**Imagen No. 26. Coincidencia en las empresas presentadas por las investigadas para la recolección y disposición de residuos**

Originales

Los precios de la Oferta económica deben ser en pesos colombianos

 **INVERSIONES Y SUMINISTROS FERLAG**

CATEGORIA	PRODUCTO	DESCRIPCIÓN	Empresa encargada de la Recolección y Disposición Final	Empresa encargada de la Recolección y Disposición Final
Dell	3107889	TONER DELL 3107889 LASER PRINTER 5110CN BLACK 18.000 PAG	DELL COLOMBIA	DELL COLOMBIA
Dell	3107891	TONER DELL 3107891 LASER PRINTER 5110CN CYAN 12.000 PAG	DELL COLOMBIA	DELL COLOMBIA
Dell	3107893	TONER DELL 3107893 MAGENTA LASER PRINTER 5110CN PAG 12.000	DELL COLOMBIA	DELL COLOMBIA
Dell	3107895	TONER DELL 3107895 LASER PRINTER 5110CN YELLOW 12.000 PAG	DELL COLOMBIA	DELL COLOMBIA
LEXMARK	15W0908	Lexmark C720 Fusor Kit (low-volt)C720 / X720	LEXMARK	LEXMARK
LEXMARK	15W0918	Lexmark C720 ChargerC720 / X720	LEXMARK	LEXMARK
LEXMARK	17G0152	Opra M410412 Standard Yield 5K Print CartridgeOpra M. 410 / 412	LEXMARK	LEXMARK
LEXMARK	18S0090	Lexmark X215 3.2k Print CartridgeX215	LEXMARK	LEXMARK
LEXMARK	20K0500	Cartucho de Toner Lexmark C510 CyanC510	LEXMARK	LEXMARK
LEXMARK	20K0501	Cartucho de Toner Lexmark C510 Magenta C510	LEXMARK	LEXMARK
OKI	44318661	C711WT White Toner Cartridge (6k YieldISO Test Standard)	OKI Y/O ESQUISAN	OKI Y/O ESQUISAN
OKI	44341901	C610/C711/C711WT TRANSFER BELT - 60K	OKI Y/O ESQUISAN	OKI Y/O ESQUISAN
OKI	44469719	C531/C530/MC562w/MC561 MFP Yellow Toner Cartridge, Type C17 (5k)	OKI Y/O ESQUISAN	OKI Y/O ESQUISAN
RICOH	841849	Print Cartridge Black MP C6003 (33000 pages) Para MP C4504SP, MP C6004SP	INTERASEO	INTERASEO
XEROX	008R13041	WC 7755/7765/7755Staple Cartridge For Production Finishers	TECNIANSA	TECNIANSA
XEROX	008R13044	WC 7232/7242Xerox Fusor Unit 110V Cru	TECNIANSA	TECNIANSA
XEROX	008R13055	WC7346Fusor 110V	TECNIANSA	TECNIANSA
XEROX	008R13056	WC7346Fusor 220V	TECNIANSA	TECNIANSA

Fuente: Tomado del SECOP II – Proceso LP-AMP-120-2016.

<sup>52</sup> Folios 354 al 356 del cuaderno reservado No. 6.

4

En el caso de las ofertas económicas, se estableció que para la Región A la diferencia porcentual de los precios unitarios de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** para el 99.63% de los ítems se mantuvo invariable en 0,18%. Por su parte, respecto de la Región B la diferencia porcentual en los precios unitarios que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** establecieron para el 99,63% de los ítems ofertados se mantuvo invariable en el 0,26%. Por último, para la Región C la diferencia porcentual de los precios ofertados por las investigadas es idéntica a la que se presentó en los precios de la Región B, esto es, 0,26% en el 99,63% de los ítems ofertados.

Esta circunstancia es llamativa, no solo por la cercanía de los precios ofertados, sino porque, si se excluyera la hipótesis de coordinación, no habría explicación alguna para justificar que los precios unitarios del 99.63% de 1.641 productos, que debieron ser determinados uno a uno de manera autónoma por dos proveedores que actúan con total independencia, hubieran presentado una diferencia del valor ofertado idéntica al decimal. La única conclusión discernible teniendo en cuenta el escenario expuesto, sobre todo la relación de contexto entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** que ha quedado acreditada en esta actuación administrativa, es que los precios ofertados por alguna de las dos compañías investigadas fueron fijados a través de la aplicación de un porcentaje de ajuste después de conocer la oferta de la otra. Esta conclusión se corrobora teniendo en cuenta la diferencia porcentual entre las ofertas de las investigadas y las que presentó el resto de proponentes, que en algunas regiones llegó a ser hasta del 6.116%.

• **Proceso de selección LP-AMP-138-2017**

En relación con el proceso **LP-AMP-138-2017** se encontró que las ofertas económicas de ambas empresas coincidieron en su integridad en los 28 ítems a ofertar<sup>53</sup>, cuestión que no ocurrió, de ninguna manera, con el resto de proponentes, que en el mejor de los casos apenas presentaron coincidencias en 8 ítems. Recuérdese, sobre este particular, que en el contexto que ofrece la relación que existe entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** una similitud de semejante magnitud en un aspecto que debería establecerse de manera individual es un indicador elocuente del comportamiento coordinado que se ha sostenido en este proceso.

Además de lo anterior, la Delegatura encontró que las certificaciones de catálogos de productos que debían presentarse como requisito mínimo habilitante también fueron cargadas por las empresas investigadas de manera exactamente igual, incluso respecto de los archivos digitales en que fueron guardadas. Esos archivos, como se aprecia en el cuadro que se presenta adelante, coincidieron en las horas y nombres sin que existiera algún requisito en el formato ni en la forma de presentación. De esta manera, esa identidad, en el contexto que ofrece este caso, no podría atribuirse una razón diferente a la coordinación y no competencia entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** para la presentación de las propuestas. El documento se aprecia a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>53</sup> Folio 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

**Imagen No. 27. Certificaciones de los catálogos para la categoría V.**

Los archivos							Los archivos						
Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido	Tamaño	Relación	Fecha de modificación	Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido	Tamaño	Relación	Fecha de modificación
IMPRESORA S.1	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:42 p.m.	IMPRESORA S.1	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:42 p.m.
IMPRESORA S.2	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:44 p.m.	IMPRESORA S.2	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:44 p.m.
IMPRESORA S.3	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:45 p.m.	IMPRESORA S.3	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:45 p.m.
IMPRESORA S.4	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:49 p.m.	IMPRESORA S.4	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:49 p.m.
IMPRESORA S.5	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:44 p.m.	IMPRESORA S.5	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:44 p.m.
IMPRESORA S.6	Carpeta de archivos					01/06/2017 03:53 p.m.	IMPRESORA S.6	Carpeta de archivos					01/06/2017 03:53 p.m.
IMPRESORA S.7	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:07 p.m.	IMPRESORA S.7	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:07 p.m.
IMPRESORA S.8	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:49 p.m.	IMPRESORA S.8	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:49 p.m.
IMPRESORA S.9	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:16 p.m.	IMPRESORA S.9	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:16 p.m.
IMPRESORA S.11	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:34 p.m.	IMPRESORA S.11	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:34 p.m.
IMPRESORA S.12	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:45 p.m.	IMPRESORA S.12	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:45 p.m.
PLOTTER S.19	Carpeta de archivos					01/06/2017 03:56 p.m.	PLOTTER S.19	Carpeta de archivos					01/06/2017 03:56 p.m.
SCANNER S.13	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:30 p.m.	SCANNER S.13	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:30 p.m.
SCANNER S.14	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:20 p.m.	SCANNER S.14	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:20 p.m.
SCANNER S.15	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:21 p.m.	SCANNER S.15	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:21 p.m.
SCANNER S.16	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:24 p.m.	SCANNER S.16	Carpeta de archivos					01/06/2017 04:24 p.m.
SCANNER S.17	Carpeta de archivos					01/06/2017 05:12 p.m.	SCANNER S.17	Carpeta de archivos					01/06/2017 05:12 p.m.
SCANNER HONEYWELL S.18	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:41 a.m.	SCANNER HONEYWELL S.18	Carpeta de archivos					02/06/2017 04:41 a.m.

Fuente: Tomado del SECOP II – Proceso LP-AMP-138-2017.

De conformidad con el material probatorio que acaba de exponerse, la Delegatura considera que en este proceso está acreditada la coordinación y no competencia de los investigados en el marco de la operación principal de los AMP en los que participaron.

**Evidencias de comportamientos coordinados por parte de FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS en la operación secundaria**

Ahora bien, en este proceso se acreditó también la coordinación entre FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS en relación con la operación secundaria de uno de los procesos de AMP en los que efectivamente resultaron adjudicatarios y había empezado a ejecutarse.

Lo anterior se concreta en las evidencias de coordinación en la operación secundaria correspondiente al contrato AMP CCE-135-1-AMP-2014, derivado del proceso LP-AMP-017-2014. Para el efecto, la Delegatura encontró una cadena de correos electrónicos en los que se encuentra que una solicitud de ejecución de órdenes de compra que remitió el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL a FERLAG, fue posteriormente reenviada por esta compañía a empleados de INVERSIONES Y SUMINISTROS. El documento se presenta a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

**Imagen No. 28. Correo electrónico de GERZON A. PANQUEVA H. a FERLAG**

**From:** Gerzon A. Panqueva H. <compras1@inversioneslm.com>  
**Sent:** 6/27/2016 10:50:48 PM +0000  
**To:** fernando.laguna@ferlag.com  
**CC:** 'Leonardo Leon' <leonardo.leon@ferlag.com>; jenni.aguirre@ferlag.com; juan.sandoval@ferlag.com  
**Subject:** RV: Entrega pedidos INMEDIATA MIN SALUD  
**Attachments:** REQUERIMIENTO ENTREGA PEDIDOS INMEDIATA.pdf, contrato.pdf

Buen día Doctor,  
 De manera cordial me permito enviar la relación de compras con respecto al proyecto con el ministerio de salud y protección social para su conocimiento, en el caso de no haber la cotización de leber por no me han hecho llegar el respectivo soporte.  
 En el caso de también se encuentra una compra pendiente para Tolemaida la cual esta insatisfendo en que se entregue ese pendiente  
 Quedo atento a sus comentarios.  
 Gracias

JUNIO 24 DE 2016

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL				
BANDYFLEX LIDA	BANCOLOMBIA	CORRIENTE 04216147901	85.576	INVERSI ONES
GRIFO FLA	DAVIVIENDA	CONVENIO 475700039613	72.013	FERLAG
CENTAS SOCO	BANCO DE BOGOTA	23040403	936.002	INVERSI ONES
EL FARO	BANCO DE BOGOTA	CORRIENTE 107906632	92.874	FERLAG
INVERSIONES VADESA	DAVIVIENDA	CORRIENTE 4735-89997-053	633.415	FERLAG
PELIKAN	BANCOLOMBIA	RECAUDO CONVENIO 2112321185-2	2.636.408	FERLAG
AMERICAN BUSINESS SAS	BBVA	AHORRO 69108938-7	1.039.074	FERLAG
BUSAPAPELES SA	BANCOLOMBIA	AHORROS 30707024832	44.485.907	INVERSI ONES
VERBAJEM			6.233.925	

3 DIAS

TOLEMAIDA				
LELLER SAS	DAVIVIENDA	CORRIENTE 47736999362		FERLAG
CAMEJIA Y CLASAS	BANCOLOMBIA	CORRIENTE 39960300018	1.496.409	INVERSI ONES
EMPACARTON			3.396.000	INVERSI ONES

**De:** Leonardo Leon [mailto:leonardo.leon@ferlag.com]  
**Enviado el:** lunes, 27 de junio de 2016 16:50  
**Para:** Luz marina Campos Oviedo; compras1@inversioneslm.com  
**CC:** juan.sandoval@ferlag.com  
**Asunto:** RV: Entrega pedidos INMEDIATA MIN SALUD  
**Importancia:** Alta

**De:** Alexander Ochoa Manrique [mailto:aocchoa@minsud.gov.co]  
**Enviado el:** lunes, 27 de junio de 2016 16:46  
**Para:** fernando.laguna@ferlag.com; leonardo.leon@ferlag.com; angie.moncada@ferlag.com  
**CC:** Martha Nervaes  
**Asunto:** Entrega pedidos INMEDIATA  
**Importancia:** Alta

Atendiendo que a la fecha no se han recibido los pedidos, remitimos la siguiente comunicación a dyanita orciamente,

Alexander Ochoa Manrique  
 Subdirección de Gestión de Operaciones  
 Tel. (57) (1) 330 50 00 Ext. 6009

Fuente: Tomado del correo electrónico [Fernando@ferlag.com](mailto:Fernando@ferlag.com)<sup>54</sup>

En concepto de la Delegatura, el anterior correo electrónico, en el que se evidencia cómo un proveedor supuestamente independiente envió a otro proveedor supuestamente independiente correos con el aparente propósito de ejecutar conjuntamente la entrega de las órdenes de compra solicitadas por el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, no es sino una clara prueba de coordinación entre las compañías investigadas.

La actuación coordinada en esta operación secundaria se corroboró, además, con otro correo electrónico en el que un empleado de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** informó a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, que formalmente funge como representante legal de **FERLAG**, sobre las solicitudes de compra de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** a distintos proveedores en el marco de la ejecución del **AMP**. El documento se exhibe en seguida:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>54</sup> Folios 354 al 356 del cuaderno reservado No. 6.

4



**Imagen No. 29. Correo electrónico de GERZON A. PANQUEVA H. a FERLAG**

**From:** Gerzon A. Panqueva H. <compras1@inversioneslm.com>  
**Sent:** 7/1/2016 5:41:29 PM +0000  
**To:** fernando.laguna@ferlag.com; jenni.aguirre@ferlag.com  
**CC:** gerencia@inversioneslm.com; 'Leonardo Legg' <leonardo.leon@ferlag.com>  
**Subject:** COMPRAS MINISTERIO DE SALUD

Buen día Doctor,  
 De manera cordial me permito enviar información solicitada para adquirir la mercancía que nos comprometimos a entregar el día martes,  
**JULIO 01 DE 2016**

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL				
INVERSIONES VADISA	DAVIVIENDA	CORRIENTE 4755-69997-095	633.415	FERLAG
PELIKAN	BANCOLOMBIA	RECAUDO CONVENIO 2112521185-2	2.228.108	FERLAG
LELLER SAS	DAVIVIENDA	CORRIENTE 477369999362	5.000.000	FERLAG
IMPRESISTEM	BANCOLOMBIA	CORRIENTE 03400641441	408.664,00	FERLAG

Quedo atento a sus comentarios.  
 Gracias  
 Cordialmente.

**Gerzon A. Panqueva H.**  
 Asesor Comercial  
 Inversiones y Suministros LM SAS  
 Tel. 2686372  
 Cel. 3162591356  
 Nueva Dirección  
 Cra. 43 A No.20C-82  

**INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.**

Fu

ente: Tomado del correo electrónico [Fernando@ferlag.com](mailto:Fernando@ferlag.com)<sup>55</sup>.

Así, la Delegatura concluye que el comportamiento de **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** también fue coordinado y de no competencia en la operación secundaria de los **AMP** objeto de la investigación.

**3.1.4. Sobre la idoneidad de la conducta analizada para falsear la libre competencia en el marco de los AMP**

A continuación se señalarán las razones por las cuales la conducta imputada a los investigados, descrita en los apartes anteriores, es idónea para vulnerar la libre competencia económica.

Para ello, es importante recordar, con fundamento en pronunciamientos de la Superintendencia de Industria y Comercio, que la idoneidad de una conducta para lesionar la libre competencia está determinada por la potencialidad que tiene para afectar los intereses jurídicos protegidos, lo cual puede ocurrir, por ejemplo, en escenarios de estrategias coordinadas entre agentes económicos que deberían competir entre sí. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha señalado las prerrogativas constitutivas del derecho a la libre competencia económica, que se presentan a continuación:

*“La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones. Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en*

<sup>55</sup> Folios 354 al 356 del cuaderno reservado No. 6.

4

*virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros<sup>56</sup>. (Subrayado fuera del texto)*

A partir de ello, en la misma providencia indicó que “el Estado es entonces responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas de la competencia (...)”. Este aspecto encuentra plena coincidencia con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, en el entendido de que señala que la finalidad de las actuaciones administrativas que adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio consiste, entre otras cosas, en alcanzar la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.

Así, ya en situaciones similares al caso que motiva la presente actuación administrativa la Delegatura ha explicado que la conducta coordinada de dos o más participantes en un proceso de selección que simulan competir, cuando en realidad actúan bajo un único criterio, resulta idónea para falsear la libre competencia económica. Esta conclusión se sustenta, entre otras posibles razones, en que con ese comportamiento dichos agentes pueden incrementar la probabilidad de que alguno resulte adjudicatario en el proceso, lo cual claramente ocurre con un detrimento proporcional de las probabilidades de éxito que tendrían los demás oferentes que no hicieron parte del esquema de colaboración y que por el contrario se esfuerzan en un marco de competencia en ofrecer las mejores condiciones para el Estado<sup>57</sup>.

Ahora bien, para incrementar ilegítimamente esta probabilidad de resultar adjudicatario los agentes pueden acudir a múltiples estrategias de tipo cooperativo cercenando la competencia propia de un escenario de franca competencia. Basta señalar situaciones en las que, como se acreditó en este caso, los proponentes formulan observaciones coincidentes para quedar habilitados dentro de un proceso de selección particular<sup>58</sup>. En un evento como este el acuerdo implica que sus miembros soportan menos presiones competitivas en comparación con las que se darían en un escenario de verdadera rivalidad, lo cual deriva en una restricción ilegal a la competencia. Otro caso puede presentarse en escenarios en los que, por las condiciones de contexto del proceso, este debe resolverse mediante sorteo entre quienes se encuentren habilitados, de manera que quienes hayan actuado de manera coordinada tienen una mayor probabilidad matemática de resultar elegidos respecto de quienes participaron de forma completamente independiente<sup>59</sup>.

Finalmente, un ejemplo claro de idoneidad para producir efectos anticompetitivos se encuentra en los casos de proponentes coordinados bajo un control común, lo cual se deriva de la organización de sus propuestas, de tal manera que resulten mejor calificadas en función de su proximidad con los valores medios que funcionan como mecanismos de evaluación. En otros términos, si hay un mayor número de oferentes con características similares, la media de los criterios de evaluación se desplazará hacia un punto en donde aquellos resultarán mejor calificados<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Sentencia C-197 de 2012.

<sup>57</sup> Resolución de sanción No. 19890 de 24 de abril de 2017, informe motivado caso Bureau Veritas-Tecnicontrol (radicado 13-198976).

<sup>58</sup> Resolución de sanción No. 19890 de 24 de abril de 2017 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

<sup>59</sup> Resolución de sanción 91235 de 24 de noviembre de 2015 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

<sup>60</sup> Informe motivado de la investigación radicada con el No. 14-32964 (caso Mincultura). Páginas 41 a 44.

Tal es el potencial anticompetitivo que representa que dos proponentes sujetos a un control común participen de manera simultánea en un proceso de selección simulando competencia, que la Corte Constitucional, al referirse a la inhabilidad relacionada con la participación de dos empresas cuyos representantes legales tuvieran vínculos familiares, consideró lo siguiente:

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

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

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

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

Las consideraciones que plantea la Corte Constitucional son ilustrativas acerca del carácter restrictivo que tiene el que personas ligadas por lazos familiares participen de forma mancomunada en procesos de selección, dada la idoneidad que ello tiene para afectar la libre competencia económica. Este es un aspecto relevante en esta ocasión, pues no solo se acreditó que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) participó en los mismos procesos en los que tomó parte su hermana **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (representante del **CONSORCIO JEROAM** y gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**), sino que adicionalmente –*mutatis mutandis*– el fundamento de la decisión comentada frente a los efectos que la Corte Constitucional señala que deben evitarse, es decir, la ausencia de una conducta realmente separada y autónoma, son los que precisamente habría materializado **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** y las empresas que este controla: **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**.

Otro aspecto que debe considerarse es que, tal y como ha manifestado la Corte Constitucional, “[n]o puede obtenerse la selección objetiva del contratista que haga la oferta más ventajosa para el Estado, si entre los licitantes y concursantes

no se traba una activa y honesta competencia. Para el efecto es de rigor que se mantenga el secreto de las propuestas hasta el momento en que se abra la urna. Igualmente, para este propósito, se precisa, que entre los participantes, estimulados por la sana confrontación, se imponga la vigilancia recíproca de modo que se denuncie todo tipo de vicios e incorrecciones que se observe en el proceso<sup>61</sup>. (Subrayado y destacado fuera del texto)

Sobre la base de las consideraciones anteriores es conveniente recordar lo que al respecto se dijo, a manera de conclusión, en la Resolución de Apertura:

*“(...) es evidente que una práctica con base en la cual dos competidores sujetos a un control común comparten todos sus recursos físicos y humanos para facilitar su participación en procesos de selección contractual, producen y presentan de manera mancomunada todos los documentos necesarios para habilitarse en el proceso de selección, se comparten información estratégica y, adicionalmente, coordinan, discuten y/o se sugieren cómo debe presentar cada uno de los factores de selección señalados en el pliego de condiciones, incluido el precio, es una práctica que resulta idónea para impedir la materialización de condiciones de igualdad de oportunidades –uno de los contenidos esenciales del derecho a la libre competencia económica– en perjuicio de los demás proponentes que formen parte en dicho proceso”.*

Precisadas las prerrogativas constitutivas del derecho a la libre competencia económica y que comportamientos como el que es materia de investigación efectivamente tienen la idoneidad de restringir esa institución, es del caso reiterar que ese tipo de conductas son especialmente gravosas cuando tienen lugar en el marco de mecanismos de agregación de demanda como los **AMP**.

Sobre ese particular, es pertinente recordar que en su fase de operación principal los **AMP**, como mecanismo de agregación de demanda para la centralización en **CCE** de las compras públicas de bienes y servicios de características técnicas uniformes, requieren de una rivalidad vigorosa para lograr una asignación eficiente de los recursos públicos mediante la escogencia de los proveedores que ofrezcan las mejores condiciones para contratar. La idea de esa primera etapa del mecanismo de agregación de demanda en estudio, analizada desde el punto de vista de la competencia, es dar la oportunidad a todos los posibles proveedores del bien a contratar, de competir por uno de los cupos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, para que las entidades estatales puedan escoger a los proveedores que ofrezcan las mejores condiciones para contratar.

En relación con la operación secundaria, el Estado se beneficia al producir economías de escala, de modo que se facilita para las entidades estatales el abastecimiento de los bienes y servicios en cuestión mediante el ahorro en costos<sup>62</sup> y tiempo<sup>63</sup> que habitualmente se invierten en los procesos de contratación independientes, con lo que se obtiene un mayor valor de sus recursos públicos. Este mayor valor, además, se adquiere a través de la vigorosa competencia por precio que el modelo de contratación de agregación de demanda incentiva entre los proveedores seleccionados en la Tienda Virtual del Estado Colombiano durante la ejecución del **AMP**.

<sup>61</sup>La Corte Constitucional en sentencia C-415 de septiembre 22 de 1994.

<sup>62</sup>Ver <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y-contratacion/en-contratacion-se-deben-tener-en-cuenta-incentivos> “Entre el 13 de octubre de 2013, cuando entró en operación la tienda virtual, y hasta el 11 de abril de 2016, Colombia Compra Eficiente ha ofrecido 27 instrumentos de agregación de demanda con compras por \$1.947 billones y ahorros por \$402 mil millones”.

<sup>63</sup> Ibid. “Antes de los acuerdos marco de combustible en Bogotá, una entidad estatal invertía en el proceso de contratación cerca de cinco meses y terminaba contratando generalmente con una estación de servicio el suministro de combustible. Ahora en una hora logra hacer el proceso y tiene más de 20 estaciones de servicio suministrándole combustible”.

Sobre el tema, la Delegatura considera que los **AMP**, adicionalmente, permiten reducir el riesgo de incumplimiento o desabastecimiento, pues en los eventos en los que uno de los proponentes seleccionados para la operación secundaria no puede cumplir, el Estado cuenta con otras opciones idóneas para suplir la demanda sin tener que iniciar nuevos procesos de contratación.

De igual forma, debido a la duración de los **AMP**, se advierte que la competencia en estos procesos es fundamental para los proveedores, pues al ver disminuidas sus oportunidades por parte de quienes falsean la competencia quedan excluidos del mercado de las compras públicas por el término del **AMP** respectivo, lo que incluso podría llevar a algunos proponentes a desaparecer en caso de que las compras públicas sea el nicho en el que concentran su actividad mercantil.

Aclarado lo expuesto hasta este punto, esto es, las condiciones en las que un comportamiento resulta restrictivo de la libre competencia económica y la importancia de proteger esa dinámica en el marco de mecanismos de agregación de demanda, pasa ahora la Delegatura a resaltar los impactos en la competencia y en los intereses del Estado que se presentaron en este caso específico como consecuencia de las conductas coordinadas por parte de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** bajo el control común al que estaban sometidas por parte de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**.

En este sentido, la inclusión en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de dos empresas que participaron en una relación de competencia aparente y simulada y que en realidad se orientaron a favorecer de manera ilegítima a su controlante común generó, sin duda, una afectación a la libre competencia económica que se materializó en un detrimento en el valor de los recursos públicos, pues promovió la exclusión de un agente independiente que, como se verá a continuación, estaba en capacidad de participar en la operación secundaria de los **AMP** y de ofrecer mejores condiciones de contratación para el Estado.

Para efectos de sustentar la conclusión recién anotada es importante resaltar que, pese a que existen ciertas diferencias entre las fórmulas para asignar los cupos para hacer parte de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, por regla general **CCE** aplica un procedimiento de eliminación de proponentes habilitados que, en lo fundamental, funciona de la siguiente manera:

**Imagen No. 30 – Asignación de cupos en el proceso LP-AMP-102-2016**

Colombia Compra Eficiente debe asignar un puntaje final al Proponente para cada Segmento al que haya presentado Oferta, teniendo en cuenta el factor económico, el factor técnico y el incentivo a la industria nacional. Colombia Compra Eficiente debe seleccionar los mayores puntajes teniendo en cuenta las Ofertas presentadas por los Proponentes que cumplan con lo estipulado en las secciones V y VI y los cupos indicados en la siguiente Tabla.

**Tabla 11 Cupos por Segmento**

Ofertas de Proponentes habilitados (n)	Cupos disponibles
1 Oferta de Proponente habilitado	0
2 Ofertas de Proponentes habilitados	2
3 a 6 Ofertas de Proponentes habilitados	n-1
7 a 9 Ofertas de Proponentes habilitados	n-2
10 - 12 Ofertas de Proponentes habilitados	n-3
13- 15 Ofertas de Proponentes habilitados	n-4
16 a más Ofertas de Proponentes habilitados	n-5

Fuente: Colombia Compra Eficiente.

**Fuente:** Tomado del folio N° 448 al 457 cuaderno público No. 3

De esta manera, si se presentan más de 2 proponentes habilitados para el proceso de selección, la regla de adjudicación expuesta obliga a **CCE** a descartar a 1 si el rango es 3 a 6; a descartar a 2 si el rango es 7 a 9; y así sucesivamente.

De esta forma, lo cierto es que siempre que haya más de dos proponentes habrá al menos uno que quedará excluido y no tendrá la posibilidad de convertirse en proveedor así haya resultado habilitado.

En este escenario, si un controlante logra que dos de sus empresas controladas sean seleccionadas en la operación principal simulando ser competidoras, la consecuencia inevitable de dicha conducta será, por un lado, un detrimento en el valor de los recursos públicos derivado de la exclusión de un agente independiente que estaba en capacidad de ser proveedor y de competir, eventualmente con una mejor propuesta y, por el otro, la causación de un perjuicio al proveedor excluido al impedírsele entrar a la tienda virtual mediante la creación de la ficción de que hay dos competidores cuando en realidad es uno solo. Lo anterior no es nada diferente que la materialización de dos efectos derivados de la pérdida de competencia: el efecto explotativo que podría traducirse en que el Estado colombiano, al ver distorsionada la competencia y no poder contar con un número mayor de agentes capaces de proponer alternativas interesantes a evaluar en el marco de la contratación, pueda ver afectado sensiblemente la efectividad de las compras públicas; y un efecto exclusorio, traducido en el impacto negativo derivado de la salida de competidores fruto de la coordinación y competencia simulada ya mencionada.

En relación con los procesos de selección que interesan para esta actuación administrativa, vale la pena tener en cuenta que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** intentó que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** fueran seleccionados de manera independiente para hacer parte de todos los **AMP** en los que se presentaron, lo que efectivamente consiguió en los procesos **LP-AMP-017-2014**, **LP-AMP-102-2016** y **LP-AMP-120-2016**. En consecuencia, en el marco de esos procesos efectivamente excluyó a quien seguía en orden de admisibilidad después del último proponente seleccionado para participar en la operación secundaria. En otras palabras, el comportamiento investigado impidió la participación de un competidor autónomo que hubiera podido ejercer presión competitiva en el marco de la operación secundaria del respectivo **AMP**.

Puntualmente, en el proceso **AMP** identificado como **LP-AMP-102-2016**, debido a la conducta coordinada de los investigados la empresa **DISPAPELES S.A. (DISPAPELES)** fue injustamente excluida en la operación principal de la posibilidad de ofrecer sus productos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano para beneficio de las entidades estatales compradoras. Esto se aprecia en el siguiente documento:

ESPACIO EN BLANCO



Esta situación, bajo el criterio de la Delegatura, constituye un elemento de juicio que sugiere la existencia de la afectación que se seguiría de la exclusión de un proveedor independiente de la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Es decir, la afectación de los intereses del Estado, al haberse excluido a un competidor que tenía la capacidad de ejercer presión competitiva dentro de la Tienda Virtual del Estado Colombiano y de ejecutar más órdenes de compra al precio más bajo para las entidades estatales, generó una pérdida del ahorro para estas entidades estatales y, a su vez, una afectación a los recursos del Estado.

La Delegatura resalta, además, otras formas en que los intereses del Estado se vieron perjudicados con la conducta de los investigados. En ese sentido, se advierte que el Estado tuvo que destinar recursos para evaluar dos propuestas que en realidad hacían parte de un solo competidor. Así mismo, ese comportamiento aumentó el riesgo de incumplimiento contractual, pues las ofertas de dos supuestos competidores en realidad estaban sujetas a la capacidad operativa final de un solo controlante, es decir, se centralizó en un solo agente el riesgo que debía estar en cabeza de dos proponentes.

En relación con este último aspecto, la Delegatura encontró que en el marco del proceso **CCE-432-1-AMP-2016** los únicos proveedores incluidos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano que incumplieron fueron **FERLAG** y el **CONSORCIO JEROAM**, conformado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**. Así se aprecia en el documento que se presenta a continuación:

**Imagen No. 32. Incumplimientos del AMP CCE-432-1-AMP-2016**

**C. Sanciones**

La Tabla 8 muestra los Proveedores del Acuerdo Marco que registran sanciones:

**Tabla 8 – Proveedores que registran sanciones**

Entidad que impone la Sanción	Proveedor	NIT	Fecha Ejecutoria	No. de Sanciones
Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente	Comercializadora Fertag Ltda.	830001017	15-sep-2016	1 Sanción
Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente	Inversiones y Suministros LM S.A.S	9005852707	3-oct-2016	1 Sanción

*Fuente: Tomado del SECOP II - Informe de Supervisión del Contrato CCE-432-1-AMP-2016 Acuerdo Marco para contratar el suministro de papelería y útiles de Oficina elaborado por CCE.*

**B. Multas**

La Tabla 7 muestra los Proveedores del Acuerdo Marco que registran multas:

**Tabla 7 – Proveedores que registran multas**

Entidad que impone la Multa	Proveedor	NIT	Fecha Ejecutoria	No. de Multas
Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente	Inversiones y Suministros LM S.A.S	9005852707	15-abr-2016	1 multa
Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente	Comercializadora Fertag Ltda.	8300010170	17-jun-2016	1 multa

*Fuente: Tomado del SECOP II - Informe de Supervisión del Contrato CCE-432-1-AMP-2016 Acuerdo Marco para contratar el suministro de papelería y útiles de Oficina elaborado por CCE.*

En el mismo sentido, en el marco del proceso **CCE-135-1-AMP-2014** las compañías investigadas también se encontraron entre los proveedores incumplidos. Así se aprecia en la siguiente imagen:



Imagen No. 33. Incumplimientos del AMP CCE-135-1-AMP-2014  
FERLAG

ORDEN DE COMPRA	FECHA ORDEN DE COMPRA	ENTIDAD REQUERIMIENTO	VALOR ORDEN DE COMPRA	VALOR A PAGAR POR	
				CONCEPTO DE CLÁUSULA PENAL	INCUMPLIMIENTO
3449	22/07/2015	AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)	\$ 66.187.757,40	\$ 5.750.140,07	No entrega de los artículos en los tiempos estipulados
3190	30/07/2015	INVIMA	\$ 102.017.781,40	\$ 5.100.889,00	No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
3336	09/07/2015	INCODER	\$ 950.858,00	\$ 95.085,00	No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
3627	04/08/2015		\$ 6.165.891,80	\$ 616.589,00	No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
3983	31/08/2015	FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USAQUÉN-FDLU	\$ 14.999.924,49	\$ 749.996,00	No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
TOTAL			\$ 190.322.213,09	\$ 12.312.699,07	

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con base en las resoluciones de incumplimiento realizadas por CCE.

CONSORCIO JEROAM

ORDEN DE COMPRA	FECHA	ENTIDAD REQUERIMIENTO	VALOR ORDEN DE COMPRA	VALOR A PAGAR POR	
				CONCEPTO DE CLÁUSULA PENAL	INCUMPLIMIENTO
947-3	15/12/2015	INVIAS	\$ 276.839.664,00	\$ 27.683.666,40	No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
3556	30/07/2015	COLDEPORTES	\$ 17.716.737,56	\$ 11.720.718,00	No entrega de los artículos en los tiempos estipulados
3645	05/08/2015	ESAP	\$ 55.270.125,29		No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
4151	11/09/2015	GIMNASIO MILITAR FAC	\$ 10.011.818,92		No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
4223	17/09/2015	IDIPRON	\$ 55.270.125,29		No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
3515	27/07/2015	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	\$ 40.016.638,29		No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
3653	05/08/2015	REGIÓN ADMINISTRATIVA DE PLANEACIÓN ESPECIAL- RAPE REGIÓN CENTRAL	\$ 6.420.769,86		No entrega oportuna de todos los artículos adquiridos
TOTAL			\$ 461.545.879,21		\$ 39.404.384,40

Fuente: Elaboración SUPERINTENDENCIA con base en las resoluciones de incumplimiento realizadas por CCE.

Para la Delegatura, las anteriores son pruebas claras de que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, al reducir la competencia y haberse hecho acreedores de los dos cupos dentro del proceso de selección, centralizaron en un solo controlante el riesgo que debería estar distribuido en dos proveedores autónomos e independientes. Con ello también se generó la exclusión de otros posibles proveedores con propuestas competitivas y, además, las consecuencias negativas que trajo para la entidad contratante el hecho de no poder acceder a los bienes y servicios que requería. Tales incumplimientos perjudicaron los **AMP**, puesto que a través de estos no se permitió que ese mecanismo cumpliera con los objetivos previstos de las compras públicas en las condiciones inicialmente estipuladas.

3.2. Consideraciones sobre las defensas de los investigados

A continuación se expondrán las razones por las cuales, a juicio de la Delegatura, las defensas de los investigados no lograron desvirtuar los fundamentos de la imputación.

Sobre el particular, es fundamental iniciar este análisis con una aclaración y con la significación que se le debe atribuir. La aclaración consiste en que los investigados, lejos de discutir la totalidad de los aspectos fácticos de la imputación a la que se hizo referencia en los acápites anteriores, se limitaron a cuestionar solo dos aspectos de la imputación.

En primer lugar, los investigados presentaron argumentos que, en su concepto, están orientados a desvirtuar la coordinación de las propuestas en la operación principal de solo uno de los **AMP** en los que se postularon (**LP-AMP-138-2017**), pero no se refirieron en modo alguno a la coordinación imputada por la Delegatura respecto de la operación principal y la secundaria de los demás **AMP** referidos en la imputación. En segundo lugar, los investigados cuestionaron la idoneidad y la significatividad de las conductas que se les atribuyeron para falsear la libre competencia en el marco de los **AMP** objeto de examen.

La circunstancia descrita tiene un importante significado a nivel probatorio. En primer lugar, dado que ninguna de las pruebas referidas como fundamento de la imputación fue desvirtuada —entre otras cosas porque los investigados no orientaron sus esfuerzos hacia ese propósito y porque, al contrario, quedaron corroboradas como resultado de la etapa probatoria de esta actuación—, los fundamentos fácticos de la imputación, soportados en ese material probatorio, pueden tenerse por ciertos sobre esa base. Así, en este caso deben considerarse demostrados los siguientes hechos: (i) las sociedades **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** están sujetas al control común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**; (ii) las sociedades actuaban en el mercado público y privado como un solo agente económico o unidad empresarial y así eran reconocidas por terceros proveedores y acreedores; (iii) tales sociedades, bajo el control de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, se presentaron a procesos **AMP** de manera separada, simulando competir, aunque en realidad actuaban coordinadamente en todas las etapas de los procesos de selección y en la ejecución de los contratos correspondientes.

La segunda significación probatoria de la circunstancia que ahora se analiza está fundada en las cargas probatorias que surgen para los investigados en aquellos eventos en los que la imputación de la Delegatura está adecuadamente sustentada. Al respecto, la jurisprudencia tiene establecido que en esas condiciones, esto es, cuando la imputación tiene un soporte suficiente, corresponde a los investigados demostrar aquellas circunstancias que podrían desvirtuar la imputación que se formuló en su contra. Lo que expresamente ha dejado establecido la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia se presenta a continuación:

*"[...] la Corte estima necesario acudir al concepto de 'carga dinámica de la prueba' que tiene relación con la exigencia que procesalmente cabe hacer a la parte que posee la prueba, para que la presente y pueda así cubrir los efectos que busca.*

*"Porque, si bien, como ya se anotó, el principio de presunción de inocencia demanda del Estado demostrar los elementos suficientes para sustentar la solicitud de condena, no puede pasarse por alto que en los eventos en los cuales la Fiscalía cumple con la carga probatoria necesaria, allegando pruebas suficientes para determinar la existencia del delito y la participación que en el mismo tiene el acusado, si lo buscado es controvertir la validez o capacidad suasoria de esos elementos, es a la contraparte, díqase defensa o procesado, a quien*

corresponde entregar los elementos de juicio suficientes para soportar su pretensión<sup>66</sup>. (Subraya fuera del texto)

Nótese, sobre este particular, que si consideraciones como la que han quedado presentadas son suficientes para legitimar la imposición de las sanciones propias del derecho penal, con mayor razón lo son para adoptar decisiones que comprometan la responsabilidad de las personas en el marco de un proceso administrativo de carácter sancionatorio.

Es importante agregar que lo anotado es, además, coherente con lo dispuesto en el artículo 241 del Código General del Proceso, que permite construir indicios sobre la base del comportamiento de los investigados en el marco de la actuación administrativa. En efecto, el silencio de los investigados respecto de los hechos imputados, mencionado en líneas anteriores, puede interpretarse como un indicio de que no cuentan con elementos de prueba que les permitan desvirtuar los fundamentos de la imputación, lo que, en consecuencia, es un elemento de juicio más para corroborar la conclusión consistente en que las pruebas con que cuenta la Delegatura son suficientes para dar por probados tales hechos.

Así las cosas, a continuación la Delegatura se pronunciará sobre los argumentos expuestos en la defensa de los investigados, únicamente sobre los hechos que pretenden desvirtuar.

### **3.2.1. Sobre la defensa de FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS, CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS y LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**

#### **3.2.1.1 Sobre la ausencia de coordinación entre FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS, bajo el control común de CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS, en el marco del proceso LP-AMP-138-2017**

Los investigados argumentaron en su defensa que no existió ningún tipo de coordinación entre **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** en el proceso de selección **LP-AMP-138-2017** porque en los diferentes segmentos a los que se presentaron (4, 5 y 6) tuvieron resultados completamente diferentes que, en su concepto, descartarían un comportamiento coordinado.

Lo primero para señalar en relación con semejante argumento de defensa es que parte de una premisa tácita equivocada. La premisa se puede expresar de la siguiente manera: decir que no existe un comportamiento coordinado cuando los resultados de los proponentes investigados en el proceso de selección fueron idénticos supone que solo existe coordinación en aquellos casos en los que los proponentes se comportan de manera idéntica en ese ámbito y, en consecuencia, obtienen el mismo resultado.

Ahora bien, el carácter equivocado de una proposición del contenido mencionado es evidente. Un comportamiento coordinado no necesariamente deviene en la obtención de iguales resultados ni tampoco surge únicamente de actuaciones idénticas o siquiera semejantes. Ya en múltiples ocasiones la Delegatura ha indicado que la coordinación puede predicarse de los muy diversos aspectos y variables que configuran el comportamiento de los agentes<sup>67</sup>, tales como las estrategias utilizadas para la presentación de las ofertas<sup>68</sup> o también en el ejercicio de las prerrogativas de que son titulares los proponentes en cada una de las etapas del proceso de selección<sup>69</sup>. Así mismo, en múltiples ocasiones la

<sup>66</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de 31 de octubre de 2012. Rad. 35159.

<sup>67</sup> Informe Motivado "Cosequín". Radicado No. 15-81775. Página 22.

<sup>68</sup> Informe Motivado "Bureau Veritas – Tecnicontrol". Radicado No. 13-198976. Página 32.

<sup>69</sup> Informe Motivado "Patios". Radicado No. 12-219725. Página 18.

Delegatura ha encontrado configurado un comportamiento coordinado aunque la conducta de los proponentes resultaba diferente y, por lo tanto, generaba resultados también distintos<sup>70</sup>. Esto es así porque el aspecto relevante de la coordinación, y su elemento característico, no es la identidad en el comportamiento de los proponentes, sino la supresión de la rivalidad que debería existir entre ellos para liberarse de las presiones competitivas propias de los escenarios de contratación estatal.

En conclusión, aunque fuera cierto que los resultados de las personas jurídicas investigadas en uno solo de los múltiples procesos de **AMP** materia de análisis fueron idénticos, esa circunstancia en nada desvirtúa las pruebas que acreditan que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** actuaron de manera coordinada sin competir.

### **3.2.1.2 Sobre la falta de idoneidad de las conductas de FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS, bajo el control común de CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS, para lesionar la libre competencia y afectar los intereses del Estado**

Los investigados señalaron, en resumen, que la conducta que se les imputó no podía considerarse idónea para restringir la libre competencia económica porque el número de órdenes de compra que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** atendieron en los **AMP** en los que participaron fue tan pequeño que el comportamiento que ejecutaron en ese contexto fue insuficiente para afectar la libre competencia. A ello agregaron que la Delegatura no logró demostrar la afectación a los intereses del Estado como consecuencia de la conducta investigada.

Para enfrentar las defensas relacionadas con la supuesta falta de idoneidad del comportamiento imputado a los investigados la Delegatura, en primer lugar, presentará los argumentos que desvirtúan completamente esa alegación. Hecho eso, pasará a considerar cada uno de los argumentos específicos que los investigados plantearon para sustentar su defensa.

Sobre lo primero, de entrada debe decirse que la idoneidad del comportamiento materia de investigación para afectar la libre competencia económica ya fue establecida mediante las consideraciones consignadas en el numeral 4.1.4. de este documento. Estas consideraciones, como ya está claro en este punto, están sustentadas en valoraciones y material probatorio que no fueron controvertidos por los investigados y que, además, resultaron suficientes para sustentar la conclusión comentada.

Sin perjuicio de lo anterior, la idoneidad de la conducta investigada para afectar la libre competencia económica aparece corroborada mediante dos consideraciones que es importante referir en este punto del discurso.

La primera consideración parte de la base del supuesto de que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, controlante de las dos personas jurídicas investigadas en este caso, es un agente racional<sup>71</sup>. Sobre la base de ese

<sup>70</sup> Informe Motivado "Bureau Veritas – Tecnicontrol". Radicado No. 13-198976.

<sup>71</sup> Como lo ha precisado la doctrina especializada en la materia y lo ha dejado establecido la Delegatura en otras oportunidades (Informe motivado del caso "Papeles Suaves", rad. 14151027, página 173), aunque es posible discutir los fundamentos de la presunción de racionalidad de los agentes económicos, cuando se trata de la ejecución de actividades mercantiles la suposición del hombre racional y la aplicación de modelos de decisión racional son particularmente procedentes. La razón de esa consideración es que las decisiones sobre precios u otras variables de competencia –que en el caso materia de análisis se traduciría en las decisiones sobre la participación en procesos de selección y en aquellas sobre las condiciones de esa participación– necesariamente resultan de una reflexión que tiene como propósito generar un resultado eficiente

supuesto, es claro que si ese agente racional desarrolló de manera sistemática el comportamiento en estudio, la única explicación discernible consiste en que le atribuía la capacidad de generar algún resultado beneficioso para sus propios intereses. Así, no es una defensa creíble aquella que consiste en que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** asumió los riesgos y costos propios de aparentar competencia entre las sociedades sometidas a su control y de promover su comportamiento coordinado, si no hubiera derivado de ello un beneficio que justificara dichos riesgos y costos.

Acerca de la consideración anterior es preciso hacer una aclaración. No se trata de que la percepción individual de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, controlante de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** sea el factor que determina la idoneidad del comportamiento investigado para afectar la libre competencia económica. Recuérdese, sobre ese punto, que la idoneidad de un comportamiento no depende de la intención o de cualquier otro aspecto subjetivo del agente que lo ejecuta, sino de la aptitud de la conducta para generar la consecuencia que la normativa sobre protección de la libre competencia económica pretende precaver –en este caso la eliminación de la competencia en el contexto de un proceso de selección de carácter público–. Lo que ocurre en este caso es que el hecho de que un agente racional hubiera desarrollado sistemáticamente ese comportamiento solo podría ser explicado si ese agente estuviera obteniendo una ventaja como resultado de esa conducta. Ahora bien, la obtención de esa ventaja solo podría explicarse si la conducta en cuestión hubiera generado alguna afectación a la libre competencia económica. Por lo tanto, es claro que la única explicación del carácter sistemático del comportamiento que ejecutó **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** es que su realización hubiera tenido la idoneidad para generar la referida afectación.

La segunda consideración que permite corroborar que el comportamiento investigado efectivamente resultó idóneo para afectar la libre competencia económica está basada en la declaración que rindió **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**. Como se pasa a ver, el investigado admitió que uno de los resultados evidentes de su comportamiento generó para él –y para las empresas sometidas a su control– un beneficio derivado de la afectación de una de las principales prerrogativas del derecho a la libre competencia económica: la igualdad de oportunidades entre los proponentes.

En relación con lo anterior, **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, controlante de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** admitió, al rendir declaración ante la Delegatura, que la exclusión de uno de sus competidores le reportó beneficios durante la operación secundaria de uno de los **AMP** materia de investigación. El investigado afirmó lo siguiente:

*“Delegatura: ¿Conoce usted qué proponentes se presentaron a este proceso?”*

***CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS:** (...) no, miento, porque antes eran 15 empresas. Ahora quedaron 20. Entonces entraron 5 más, ¿cuáles? No me he puesto a mirar a ver quiénes quedaron y quiénes salieron. Algo que sí supe fue que salió **DISPAPELES IMÁGENES**, que es un distribuidor (...) Yo no fui a la audiencia de subasta, pero como que en la audiencia de subasta fue a última hora que sacaron al señor de **DISPAPELES** o la empresa **DISPAPELES**. Pues digamos que para*

---

para el agente y que, además, es adoptada por personas hábiles, que cuentan con formación profesional y que son previsoras. Al respecto puede consultarse: SPAGNOLO, Giancarlo. *Leniency and whistleblowers in antitrust*, en *Handbook of antitrust economics*. The MIT Press. Cambridge. 2012. Nota al pie No. 23. También en: HARDING, Christopher. *Cartel deterrence: the search for evidence and argument*. The Antitrust Bulletin. Vol. 56. No. 2. Summer 2011. Págs. 345 a 376.

el gremio fue algo bueno porque es que ya no iba a haber competencia (...).

**Delegatura:** ¿Cómo está estructurado este acuerdo marco? O sea, ¿participaban ustedes por ítems, o cómo era?

**CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS:** (...) Del acuerdo marco anterior, de allí de lo que más consumieron con las entidades, a eso sí le daban el mayor peso, lo que más se consume es papel. Precisamente, si llegaba a entrar DISPAPELES, prácticamente los negocios se los iba a llevar todos DISPAPELES (...).

Como se puede apreciar, al afirmar que la exclusión de **DISPAPELES** era “algo bueno porque es que ya no iba a haber competencia”, **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** reconoció que la exclusión de un competidor generaría beneficios posteriores en el desarrollo de la operación secundaria, lo que termina de acreditar la idoneidad de las conductas de coordinación implementadas.

Hechas las anteriores precisiones que permiten corroborar la idoneidad del comportamiento investigado para afectar la libre competencia económica, es procedente ahora dar respuesta a los argumentos de defensa específicos que se sustentan en la ya refutada afirmación de que la conducta investigada no fue idónea. Con ese propósito, la Delegatura recordará cada uno de esos argumentos y, en seguida, presentará las razones que permiten desvirtuarlos.

(i) El primer argumento específico acerca de la supuesta falta de idoneidad del comportamiento consiste en que, según los investigados, no se afectó la libertad de elección de las entidades contratantes mediante la exclusión de proponentes derivada de la práctica analizada, pues además de que en todo caso existió pluralidad de oferentes en la operación secundaria de los **AMP**, la exclusión de proponentes está ordenada por el sistema de contratación que **CCE** estructuró para esos mecanismos de agregación de demanda. A ello agregaron que el comportamiento investigado tampoco conllevó la fijación de precios por parte de los investigados, ya que es **CCE** quien establece los precios máximos que los proponentes pueden ofrecer.

La Delegatura considera que el argumento descrito no es admisible. Aunque es cierto que, de conformidad con la normativa aplicable a los **AMP**, habrá siempre proveedores que aun estando habilitados no resultarán seleccionados para participar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano debido, precisamente, a que otros proveedores ocuparon el número limitado de cupos abiertos para ello, esa circunstancia, lejos de justificar la realización de una práctica restrictiva de la libre competencia económica en ese contexto, lo que implica es la necesidad de que durante el proceso de selección ocurra un proceso vigoroso de competencia que asegure que dentro de ese estrecho número de proveedores permanezcan aquellos que, también en un ambiente de efectiva competencia, ofrezcan las mejores condiciones posibles para las compras públicas.

En los procesos de selección que han sido analizados en esta actuación administrativa está claro que, debido a que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, bajo el control común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, participaron de manera individual aunque en realidad actuaron coordinadamente, un solo agente de mercado ocupó dos posiciones que, naturalmente, se habrían otorgado a igual número de competidores independientes. Esa conducta redujo la competencia entre la totalidad de los proponentes, pues generó que se excluyera a más competidores que aquellos que normalmente hubieran sido excluidos en desarrollo de la operación primaria de los **AMP** de conformidad con la normativa aplicable. Así mismo, esa conducta trajo como consecuencia que, en aquellos **AMP** en los que las sociedades investigadas

resultaron adjudicatarias, se redujera la presión competitiva en la operación secundaria entre los proveedores seleccionados para participar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, con lo que se disminuyó la probabilidad de que las entidades estatales pudieran acceder a los suministros que necesitan en las mejores condiciones posibles. Como si lo anterior fuera poco, el comportamiento de los investigados implicó un incremento del riesgo de incumplimiento contractual, ya que las ofertas de dos supuestos competidores resultaron sujetas a la capacidad operativa final de un solo contratante, riesgo que, como ya está claro, se materializó efectivamente.

De otra parte, tampoco es cierto que el comportamiento de los investigados no hubiera podido afectar los precios con los que se comercializaron los productos objeto del mecanismo de agregación de demanda. Aunque efectivamente **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** no tenían la capacidad de provocar la fijación de un precio superior al máximo establecido por **CCE**, su conducta sí impactó en que, debido a la ausencia de una vigorosa competencia en el contexto de la operación secundaria derivada de la exclusión de proponentes que pudieron generar presiones competitivas, los precios no hubieran bajado en las condiciones en que ese entorno competitivo habría permitido. Un ejemplo elocuente de esa situación se presentó en el proceso **LP-AMP-102-2016**, en el que a través de la coordinación de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** se excluyó a **DISPAPELES**. Recuérdese, sobre el particular, que cuando ese agente excluido pudo acceder a la Tienda Virtual del Estado Colombiano pudo vender \$1.931'910.000<sup>72</sup> en órdenes de compra –que corresponde a más de tres veces lo que vendió **FERLAG** durante la ejecución de este **AMP**–, lo que sin duda sugiere que de haber estado presente durante toda la operación habría existido mayores presiones competitivas en beneficio de las entidades contratantes.

(ii) El segundo argumento específico acerca de la supuesta falta de idoneidad del comportamiento consiste en que, según los investigados, en este proceso no se logró demostrar el desgaste institucional que se habría generado como consecuencia de la evaluación de las propuestas separadas de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** aunque en realidad se comportaron como un solo agente.

De entrada es importante llamar la atención acerca de que, incluso si fuera cierto, esa situación no desvirtuaría la responsabilidad de los investigados, que está suficientemente establecida con lo que se ha explicado hasta este punto. En todo caso, vale anotar que sí existen elementos de juicio que dan cuenta de esa afectación. Al respecto, aunque no se hubiese calculado el monto específico de los recursos que se habrían malgastado con ocasión de las labores necesarias para la evaluación de las propuestas de **FERLAG** y de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** –empresas que resultaron ser un único agente–, ello no desdice del hecho de que las propuestas de ambas empresas en cada proceso de **AMP** fueron evaluadas en forma individual con el rigor que esta tarea demanda, esto es, como si se tratase de dos agentes independientes, lo que va en contravía del escenario ideal en el que habría tenido que adelantarse una sola evaluación para ese único agente. Esta situación, sin duda alguna, habría obstaculizado el denominado “Ahorro por eficiencia”, definido como “*la reducción de costos fijos asociados al personal a cargo de desarrollar los procesos de abastecimiento que ahora están cobijados por el Instrumento de Agregación de Demanda*”<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Informe de supervisión del **AMP CCE-432-1-AMP-2016** de papelería y útiles de oficina, de fecha 6 de febrero de 2018.

<sup>73</sup> Manual para el Cálculo de Ahorros de los Instrumentos de Agregación de Demanda Suscritos por Colombia Compra Eficiente, disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20161226\\_manual\\_para\\_el\\_calculo\\_de\\_ahorros.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20161226_manual_para_el_calculo_de_ahorros.pdf).

Puestas de este modo las cosas, aunque podría afirmarse que no está demostrada la cuantificación concreta del impacto que el comportamiento de los investigados generó en la administración de los mecanismos de agregación de demanda, sí está acreditada su cualificación, esto es la generación de esa afectación, y ese es un factor suficiente para concluir que la conducta investigada sí restringió –también en cuanto este factor concreto– la competencia en el sentido en que impidió la materialización de otro de los beneficios que se le atribuyen como propósito a la libre competencia en el contexto de la contratación pública: la eficiencia económica.

(iii) El tercer argumento específico relacionado con la idoneidad de la conducta investigada supone, de manera equivocada, la existencia de un requisito de procedibilidad de la actuación administrativa que la Superintendencia de Industria y Comercio adelanta para proteger la libre competencia económica. En opinión de los investigados, la ausencia de idoneidad de su comportamiento se acredita porque los intereses de los competidores excluidos pueden ser protegidos por ellos mismos mediante el ejercicio de las correspondientes acciones jurisdiccionales.

En lo que atañe a ese argumento, aunque la Delegatura comparte la afirmación de los investigados de que los particulares cuentan con diversos recursos legales para proteger sus intereses cuando se han visto afectados por la actuación de otros, esa situación no puede inhibir a la Superintendencia de Industria y Comercio para ejercer sus funciones legales de protección del principio constitucional de la libre competencia económica mediante el ejercicio de sus facultades, también legales, para adelantar los procesos administrativos sancionatorios que correspondan. Nótese, sobre ese particular, que este tipo de actuaciones administrativas tienen finalidades completamente diferentes a las que persiguen aquellos mecanismos de tipo jurisdiccional en cabeza de los particulares.

(iv) Finalmente, los investigados alegaron que su comportamiento no fue significativo porque, de un lado, fueron excluidos de varios AMP y, del otro, en aquellos en los que pudieron participar las órdenes de compra que ganaron y las ventas que realizaron fueron ínfimas en comparación con el total negociado en esos procesos.

En relación con la significatividad vale precisar que, tal y como lo ha reiterado la Superintendencia de Industria y Comercio en varias oportunidades, “el ordenamiento jurídico no ha establecido ninguna clase de requisito cuantitativo”<sup>74</sup>, como la participación en cierto mercado, para definir qué conducta puede considerarse significativa al momento de calificarla como vulneradora de la libre competencia económica.

En efecto, en la Resolución No. 63901 de 2014, la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó que “(...) la Delegatura puede hacer uso de criterios adicionales a la hora de analizar el caso en concreto en aras de determinar la significatividad de los hechos indagados”. Esto significa que la participación de mercado es solo un criterio más para establecer la significatividad de una conducta determinada, y en ningún caso constituye el único criterio para ese propósito<sup>75</sup>. De esta manera, la Superintendencia de Industria y Comercio puede y debe acudir a otros criterios para determinar la significatividad de una conducta, dentro de los cuales se encuentra uno de especial importancia, que está vinculado con uno de los fundamentos de la potestad sancionadora de la administración, específicamente relacionado con el carácter de prevención general de esa facultad y su propósito de generar la observancia y el respeto del orden jurídico<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Resolución SIC No. 63901 de 2014.

<sup>75</sup> Informe motivado “Bureau Veritas – Tecnicontrol”. Radicado 13-198976.

<sup>76</sup> Ibid.



Sobre este criterio, se reitera lo expuesto en la Resolución de Apertura en el sentido de que, a juicio de la Delegatura, una conducta es significativa, entre otras, (i) si genera o tiene la potencialidad de generar una afectación a la competencia dentro de un mercado relevante determinado; (ii) si la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio resulta idónea para reprochar esa conducta, y; (iii) si, además, la actuación administrativa sancionatoria puede prevenir cualquier efecto anticompetitivo en ámbitos más extensos.

No puede olvidarse que, como ha sido señalado por la Superintendencia en varias oportunidades, el análisis de significatividad también se traduce en la potestad con la que cuenta la Superintendencia para orientar sus recursos a la investigación y prevención de conductas que afecten el interés general.

Esto significa que el argumento de los investigados no es de recibo, en el sentido de que obtener o carecer de una determinada participación de mercado no es el criterio exclusivo para determinar que una conducta es significativa para ser objeto de una investigación como la que acá se adelanta.

Para este caso, la significatividad de la conducta no puede medirse por el porcentaje de ventas de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** en los **AMP** en los que resultaron adjudicatarios, o por el hecho de no haber obtenido los resultados esperados en el marco de aquellos en los que no fueron seleccionados, como lo pretenden los investigados. En el presente caso, la significatividad está dada, entre otras, por el impacto y la afectación al interés general ocurrida como consecuencia de la conducta de los investigados en fraude a los procesos de los **AMP**.

Como se indicó antes, la conducta que aquí se reprocha produjo afectaciones en diferente nivel al esquema de contratación especial desarrollado a través de los **AMP**, diseñados e implementados en años recientes para garantizar la eficiencia en la contratación pública y lograr la contratación de bienes y servicios de características uniformes en las condiciones más favorables para el Estado.

Respecto de los procesos en los que las sociedades investigadas no resultaron adjudicatarias, así como en aquel que se descartó desierto, vale la pena reiterar que las conductas de los investigados, en todo caso, tuvieron la idoneidad para producir resultados anticompetitivos. En efecto, no puede olvidarse que en un proceso de selección contractual la simple presentación de propuestas aparentemente independientes que en la realidad están coordinadas, bajo un mismo control, son en sí mismas idóneas para falsear la libre competencia, mucho más en el marco de un proceso de **AMP**, como ya fue dilucidado ampliamente en este informe.

Por último, la Delegatura no puede dejar pasar el hecho de que la conducta aquí reprochada, esto es, la participación aparentemente independiente pero en realidad coordinada, ocurrió en todos los procesos de **AMP** en los que los investigados se presentaron. La anterior situación supone una amenaza para este tipo de procesos de selección contractual, cuya implementación ha sido relativamente reciente. Así mismo, amerita la intervención de la Superintendencia mediante la presente actuación administrativa con el fin de salvaguardar los fines de estos mecanismos de contratación y la vigencia del principio constitucional de libre competencia económica en su desarrollo.

Con fundamento en todo lo expuesto en este aparte, es claro que los argumentos de defensa formulados por los investigados no podrían desvirtuar los fundamentos de la imputación.

### 3.2.2 Sobre la defensa de GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS

Como ya se indicó, la investigada afirmó en su defensa que (i) estuvo vinculada a **INVERSIONES Y SUMINISTROS** únicamente entre el 12 de enero y el 30 de junio de 2016, de manera que no tenía relación con la empresa en la época en que se desarrollaron la mayoría de los procesos de **AMP** materia de investigación. Acerca de aquellos procesos desarrollados mientras estaba vinculada a la referida persona jurídica, afirmó que (ii) si bien tenía la calidad de gerente general de la compañía, solo ejecutó funciones meramente operativas que no estaban relacionadas con decisiones estratégicas respecto de la participación de la empresa en procesos de **AMP**. Adicionalmente, refirió que (iii) la única razón por la cual se formuló una imputación en su contra consistió en el cargo que formalmente desempeñaba y en la relación de consanguinidad que tiene con **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**), factores que, en su opinión, no podrían ser considerados suficientes para establecer su responsabilidad. Finalmente, adujo que (iv) los correos electrónicos relacionados en la Resolución de Apertura en los que aparece copiada no demuestran su participación en la coordinación que habría tenido lugar entre las empresas investigadas.

En concepto de la Delegatura, las defensas propuestas por **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) se encuentran desvirtuadas, dadas las razones que se pasa a exponer.

Acerca del período en el que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** estuvo vinculada a **INVERSIONES Y SUMINISTROS** es preciso resaltar que, a diferencia de lo que la investigada afirmó en su escrito de descargos —oportunidad en la que adujo que su vinculación inició el 12 de enero de 2016—, cuando rindió declaración en el curso de la etapa probatoria de esta actuación administrativa admitió que se desempeñó como gerente de la compañía mencionada desde el mes de agosto de 2014<sup>77</sup>. Así las cosas, **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** estuvo vinculada formalmente a **INVERSIONES Y SUMINISTROS** en el período en el que tuvieron lugar la gran mayoría de los procesos de **AMP** relevantes para esta investigación.

Ahora bien, partiendo de la aclaración recién anotada, es pertinente llamar la atención acerca de que la participación de **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) no se limitó al desarrollo de labores operativas y, sobre todo, acerca de que el fundamento de la imputación que se formuló en su contra no consistió simplemente en el cargo que formalmente tenía la investigada en la organización de la citada persona jurídica. Por el contrario, la Delegatura cuenta con suficientes elementos de prueba que demuestran que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** estuvo al tanto y participó en la ejecución de las conductas anticompetitivas desarrolladas por los agentes de mercado investigados.

Sobre este particular, es bueno resaltar que en el expediente obran diferentes correos electrónicos, varios de ellos puestos de manifiesto en la Resolución de Apertura, que son suficientes para evidenciar que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** conocía de la conducta anticompetitiva que acá se investiga, al menos para los procesos de selección **LP-AMP-017-2014**, **LP-AMP-088-2016** y **LP-AMP-102-2016**.

Sobre este asunto se debe citar un correo electrónico del 9 de marzo de 2016 en el que **LEONARDO LEÓN** (empleado de **FERLAG**) envió a **CÉSAR FERNANDO**

<sup>77</sup> Folio 2284 del cuaderno público No. 10. Minuto 3:35 de la declaración de **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**.

**LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**), a **ANGIE MONCADA** (empleada de **FERLAG**) y a **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) –de hecho a la cuenta de correo electrónico que esta investigada tenía con dominio de **FERLAG**– información relacionada con la reanudación por parte de **CCE** de una audiencia de incumplimiento en contra del **CONSORCIO JEROAM** (integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**) en el marco de ejecución del proceso **LP-AMP-017-2014**. Imagen del documento señalado se aprecia a continuación<sup>78</sup>:

**Imagen No. 34. Correo electrónico de Leonardo León a GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**

---

**From:** Leonardo León <leonardo.leon@ferlag.com>  
**Sent:** 3/9/2016 7:29:41 PM +0000  
**To:** 'Alejandro Muñoz Mahecha' <juridico.contractual@gmail.com>  
**CC:** fernando.laguna@ferlag.com; angie.moncada@ferlag.com; gloria.laguna@ferlag.com  
**Subject:** RV: COLOMBIA COMPRA EFICIENTE  
**Attachments:** newimage.pdf



Buenas tardes Doc. Alejandro:

Según conversación con el Dr. Laguna remito citación de Colombia Compra Eficiente para el día 15 Marzo 2016, para reanudar la audiencia de incumplimiento por parte del **CONSORCIO JEROAM**.

Agradecemos su valiosa colaboración para que nos acompañe en este proceso

Cordial Saludo

LEONARDO LEÓN CABRERA

A juicio de la Delegatura, esta comunicación evidencia, por un lado, que la ejecución del proceso **LP-AMP-017-2014**, en el que **FERLAG** y el **CONSORCIO JEROAM** (integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**) fueron los adjudicatarios, estaba coordinada entre las dos sociedades aquí investigadas. Por otro lado, el documento demuestra que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, como gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, tenía conocimiento de dicha coordinación. No de otra forma se explica el hecho de que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** hubiera recibido de un empleado de **FERLAG**, compañía aparentemente competidora del consorcio del que la empresa de la investigada hacía parte, un correo electrónico advirtiéndole de la audiencia del incumplimiento de su propio consorcio.

En el mismo sentido –y sugerente de la misma conclusión respecto de la investigada–, en relación con el proceso **LP-AMP-088-2016** se encuentran dos correos electrónicos relevantes para este asunto.

---

<sup>78</sup> Folios 353 a 370 del cuaderno público No. 3. Ruta de acceso: WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1/CORREO:C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAG\WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raíz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/RV: COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RV: COLOMBIA COMPRA EFICIENTE 'Alejandro Muñoz Mahecha' <juridico.contractual@gmail.com>

El primero de ellos es un correo electrónico del 2 de abril de 2016, en el que **GERZON A. PANQUEVA H.** (empleado de **FERLAG**) envió a **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) un cuadro de costos correspondiente a **FERLAG** para la presentación de la propuesta correspondiente a dicho proceso de selección. El documento es el siguiente<sup>79</sup>:

**Imagen No. 35. Correo electrónico de GERZON A. PANQUEVA H. a GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS (2 de abril de 2016)**

---

**From:** Gerzon A. Panqueva H. <compras1@inversionesin.com>  
**Sent:** 4/2/2016 9:38:39 PM +0000  
**To:** fernando.laguna@ferlag.com  
**CC:** angie.moncada@ferlag.com; juan.sandoval@ferlag.com;  
jenri.aguirre@ferlag.com; daniel.bernal@ferlag.com;  
gloria.laguna@ferlag.com  
**Subject:** CUADRO DE COSTOS COLOMBIA COMPRA.xlsx  
**Attachments:** CUADRO DE COSTOS COLOMBIA COMPRA.xlsx

Buenas tardes Dr. Laguna

Adjunto cuadro de costos de COLOMBIA COMPRA

Cordialmente.

Gerzon A. Panqueva H.

El segundo documento referido, un correo electrónico del 27 de mayo de 2018, evidencia que **GERZON A. PANQUEVA H.** (empleado de **FERLAG**) envió a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) y a **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) un análisis del pliego de condiciones para el proceso **LP-AMP-088-2016**. Así se aprecia en seguida<sup>80</sup>:

<sup>79</sup> Folios 353 a 370 del cuaderno público No. 3. Ruta de acceso: WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1/CORREO:C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAG\WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raiz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/CUADRO DE COSTOS COLOMBIA COMPRA.xlsx CUADRO DE COSTOS COLOMBIA COMPRA.xlsx

<sup>80</sup> Folios 353 a 370 del cuaderno público No. 3. Ruta de acceso: WEB02 CORREO FERLAG GERENTE FERNANDO LAGUNA.ad1/CORREO:C:\Users\c.cvacca\Desktop\16-240653\COMERCIALIZADORA FERLAG\WEB02 FERNANDO LAGUNA GERENTE\CORREO\FERNANDO.LAGUNA@FERLAG.COM.ost/[root]/Raiz - Buzón/IPM\_SUBTREE/Bandeja de entrada/RE: PROCESO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE 2DO ROUND RE: PROCESO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE 2DO ROUND

**Imagen No. 36- Correo electrónico de Gerzon A. Panqueva H. a GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS (27 de mayo de 2016)**

---

**From:** Gerzon A. Panqueva H. <compras@ferlag.com>  
**Sent:** 5/27/2016 6:03:13 PM +0000  
**To:** 'Angie Moncada' <angie.moncada@ferlag.com>; jenni.aguirre@ferlag.com  
**CC:** fernando.laguna@ferlag.com; juan.sandoval@ferlag.com; gerencia@inversionesln.com; gloria.laguna@ferlag.com  
**Subject:** RE: PROCESO COLOMBIA COMPRA EFICIENTE 2DO ROUND  
**Attachments:** ref 1090.pdf



Buen día Angie,

El día de ayer Juan analizo uno a uno los elementos de Colombia compra y encontró las siguientes observaciones,

ítem 19, se le solicita a la entidad se reviven las fichas técnica ya que se no se encuentra el ítem 19

ítem 28, se le solicita a la entidad especificar medidas de este elemento una vez que la descripción se presta para presentar elementos que no satisfagan la necesidad de la entidad

ítem 51, se le solicita a la entidad presentar carpetas carta en cartulina blanca de 150 gramos con recubrimiento plástico, una vez que estas son las carpetas de presentación que se comercializan en el mercado

Los anteriores correos evidencian que --independientemente de que el proceso de selección **LP-AMP-088-2016** se hubiera declarado desierto-- **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, en su condición de gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, era consciente de la coordinación entre su empresa y **FERLAG** por iniciativa del controlante común de las dos compañías, pues conocía tanto de los costos y del análisis de pliegos de su competidor, como del hecho de que empleados de **FERLAG**, su competidor, compartían información tan sensible en relación con la participación en el citado **AMP**.

Por último, en relación con el proceso **LP-AMP-102-2016** obra en el expediente un correo electrónico en el que **GERZON A. PANQUEVA H.** (empleado de **FERLAG**) envió a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**) y a **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) información relacionada con unos saldos pendientes por pagar por parte de **FERLAG** a un proveedor. El propósito de la remisión de esa información era que **FERLAG** pudiera participar en el **AMP** referido. El documento se aprecia a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

**Imagen No. 37 – Correo electrónico de GERZON A. PANQUEVA de INVERSIONES Y SUMINISTROS a CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS relacionado con unos saldos de cartera.**

<b>From:</b> Gerzon A. Panqueva H. <compras1@inversionesin.com> <b>Sent:</b> 5/12/2016 8:02:15 PM -0000 <b>To:</b> fernando.laguna@ferlag.com <b>CC:</b> gerencia@inversionesin.com <b>Subject:</b> RV: SOLICITUD DE ESTADO DE CARTERA Buen día Doctor,
De manera cordial me permito comunicar y transmitir el correo enviado por C.A.MENA, para por favor tener en cuenta ya que es uno de los proveedores con el cual solicitaremos documentos para el proceso de Colombia compra eficiente.
Quedo atento a sus comentarios.  Gracias
<b>De:</b> C.A. Mejía (Piedad Arango) [mailto:bog.comercial@triton.com.co] <b>Enviado el:</b> miércoles, 01 de junio de 2016 14:40 <b>Para:</b> Gloria Laguna; Gerzon A. Panqueva H.; Luz Elena Botero <b>Asunto:</b> Re: SOLICITUD DE ESTADO DE CARTERA  buenas tardes cordial saludo
Señora Gloria de acuerdo a nuestra conversación de hace 8 días Usted me informó que revisarían el tema de los saldos para cancelar y a la fecha no hemos tenido respuesta , agradecería su amable colaboración ya que estos saldos son bastantes viejos y les he enviado varios comunicados
quedo atento a su pronta respuesta mil gracias  PIEDAD ARANGO O. Asesor Comercial Línea Triton. C.A. Mejía & cie s.a. Cel: 315-8337734 E-mail: bog.comercial@triton.com.co E-mail: bog.comercial@camejia.com

**Fuente:** Tomado del correo electrónico [fernando.laguna@ferlag.com](mailto:fernando.laguna@ferlag.com)<sup>81</sup>.

Este correo electrónico evidentemente da cuenta de que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, como gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, conocía que **FERLAG** se presentaría al proceso **LP-AMP-102-2016**, al que su empresa también se postularía.

Nótese que los correos electrónicos referenciados son de la época sobre la cual no existe duda alguna de la vinculación laboral de **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, como gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**.

Teniendo en cuenta los anteriores elementos de prueba, para la Delegatura es claro que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** conocía que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** obedecían al control común de su hermano, **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, y que, presentándose en varios procesos de **AMP**, **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** aparentaban ser competidores independientes aunque en realidad actuaban coordinadamente en beneficio de su controlante común.

A juicio de la Delegatura, todo lo anterior descarta los argumentos de defensa analizados, en particular el consistente en que las funciones de la investigada eran

<sup>81</sup> Folios 354 a 356 del cuaderno reservado No. 6.

meramente operativas. En efecto, como lo demuestran las pruebas resaltadas, **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** tuvo conocimiento de las conductas que se imputan a los agentes de mercado y participó activamente en su realización. Sobre este punto en particular, la Delegatura debe agregar que, en calidad de gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** tiene los deberes específicos de, entre otros, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias respecto de la sociedad de la que actúa como administrador<sup>82</sup>. En este sentido, la investigada, en su calidad de gerente general de la compañía referida, tenía la carga de conocer los asuntos de la empresa y de evitar cualquier conducta contraria a las disposiciones legales.

De conformidad con las pruebas expuestas, la Delegatura encontró que contrario a cumplir con este deber que le asiste a **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** en calidad de gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, esta conoció, toleró y aceptó las conductas anticompetitivas que aquí se analizan. De esta manera, es evidente que tales conductas anticompetitivas eran avaladas y aceptadas por la gerente general de la compañía mencionada, aspecto al que es necesario agregar que el comportamiento en cuestión no se hubiera podido ejecutar sin la participación de la investigada en atención a su calidad dentro de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**.

Sobre este aspecto es necesario mencionar que los pretextos que la investigada refirió al rendir declaración durante la etapa probatoria de esta actuación para restarle importancia a su participación en la dinámica analizada tampoco son admisibles. Recuérdese, sobre el punto, que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** adujo que los empleados de **FERLAG** no le remitían correos como los analizados porque ella estuviera involucrada en la ejecución del comportamiento investigado, sino porque la conocían, porque es hermana del representante legal de esa compañía y porque entre 2000 y 2004 la investigada "*estuvo al frente*" de **FERLAG**. En el contexto que se ha presentado en este caso y, sobre todo, teniendo en cuenta el material probatorio que ha sido expuesto, un pretexto como el comentado no resulta creíble.

Finalmente, debe decirse que la Delegatura comparte la afirmación de la investigada, según la cual su relación de consanguinidad con **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (representante legal de **FERLAG**), por sí misma, no puede ser indicativa de un comportamiento coordinado entre **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**. Al respecto, se advierte que tal afirmación no fue formulada por parte de la Delegatura en la Resolución de Apertura, como pretende sugerirlo la investigada, y que en el presente caso esa circunstancia, sumada a los demás elementos probatorios de los que se ha ocupado tanto la Resolución de Apertura como el presente Informe Motivado, sí contribuye al convencimiento de la ocurrencia de la vulneración al régimen de libre competencia por parte de los investigados.

Se concluye, entonces, que la defensa de **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** (gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**) no tiene la fortaleza suficiente para desvirtuar los fundamentos de la imputación.

#### **IV. Responsabilidad de los investigados**

##### **4.1. FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS y CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**

<sup>82</sup> Ley 222 de 1995.

Con fundamento en todo el material probatorio que ha sido presentado en este Informe Motivado, la Delegatura concluye que existen suficientes elementos de prueba que dan cuenta de que las sociedades **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, bajo el control común de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, actuaron de manera coordinada durante la operación principal y secundaria de los **AMP** a los que se presentaron de manera separada y simulando competencia, con lo que desarrollaron un comportamiento idóneo para restringir las prerrogativas constitutivas del derecho a la libre competencia económica en esos escenarios e, incluso, materializaron dicha restricción de manera efectiva.

En consecuencia, la Delegatura considera que **FERLAG**, **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, como agentes de mercado, realizaron una práctica anticompetitiva dentro del marco de los **AMP** en que participaron en tanto que violaron la prohibición contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Teniendo en cuenta que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** es el controlante de **FERLAG** y de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, es necesario hacer las siguientes precisiones en relación con los comportamientos que esos investigados ejecutaron.

#### **4.1.1. CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**

**CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** (Representante legal de **FERLAG**), en su calidad de controlante de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, por sí mismo, sin la intermediación de ningún otro sujeto jurídico, estuvo en capacidad de afectar el comportamiento de esas empresas, que son agentes que directamente desarrollan actividades económicas. Por lo tanto, el comportamiento de **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, de conformidad con el artículo 46 del Decreto 2153 de 1992, puede ser analizado a la luz del régimen de protección de la libre competencia económica.

Sobre esa base, dado que está demostrado que **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**, en su calidad de controlante de **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, determinó el comportamiento competitivo de esas empresas durante en la operación principal y en la operación secundaria de los **AMP** en los que participaron las empresas investigadas y, adicionalmente, desarrolló la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia consistente en provocar la participación aparentemente independiente pero en realidad coordinada de esas personas jurídicas en los procesos de selección referidos y en las condiciones que han sido explicadas en este acto administrativo, es claro que debería ser sancionado en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

#### **4.1.2. FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS**

Teniendo en cuenta todo el material probatorio que ha sido resaltado en este caso, es claro que **FERLAG** e **INVERSIONES Y SUMINISTROS** incurrieron en la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica que se ha descrito a lo largo de este acto administrativo durante su participación en la operación principal y en la operación secundaria de los **AMP** analizados en esta oportunidad. Ahora bien, en la medida en que, con fundamento en todo el material probatorio en cuestión, también está claro que las personas jurídicas referidas fueron quienes directamente concurren a los procesos de selección que interesan en este caso haciéndose pasar como competidores y, en el marco dichos procesos, actuaron de manera coordinada, es claro que con su comportamiento habría resultado violada la prohibición general y que, en esa medida, deberían ser sancionados en los términos del artículo 25 de la Ley 1340



de 2009.

La conclusión se encuentra corroborada porque, a pesar de que el comportamiento desplegado por **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** en los procesos de selección materia de investigación obedeció a una dinámica de grupo y a un único interés, actuaron con pleno conocimiento de causa y, además, no se limitaron a cumplir la directriz impartida por el controlante de las empresas. El material probatorio resaltado en este acto administrativo, de hecho, da cuenta de que **FERLAG e INVERSIONES Y SUMINISTROS** organizaron conjuntamente una considerable cantidad de aspectos para efectos de poder actuar coordinadamente en los procesos analizados mientras se hacían pasar como competidores, con lo que realizaron un comportamiento idóneo para afectar la libre competencia en dichos procesos.

#### **4.1.3. GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS y LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**

Con base en el material probatorio que ha sido resaltado en este documento, la Delegatura concluye que tanto **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS**, como **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**, representante legal de **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y representante legal del **CONSORCIO JEROAM** –integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**–, participaron en el comportamiento restrictivo de la libre competencia económica imputable a **FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS**.

En consecuencia, la Delegatura concluye que **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS** y **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO** incurrieron en la conducta señalada en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

### **V. Recomendación**

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

#### **5.1. Sobre los agentes del mercado FERLAG, INVERSIONES Y SUMINISTROS y CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS:**

- Declarar responsable y sancionar a **COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA.** porque está demostrado que incurrió en la conducta anticompetitiva prohibida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.
- Declarar responsable y sancionar a **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.** porque está demostrado que incurrió en la conducta anticompetitiva prohibida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.
- Declarar responsable y sancionar a **CÉSAR FERNANDO LAGUNA VARGAS** porque está demostrado que incurrió en la conducta anticompetitiva prohibida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

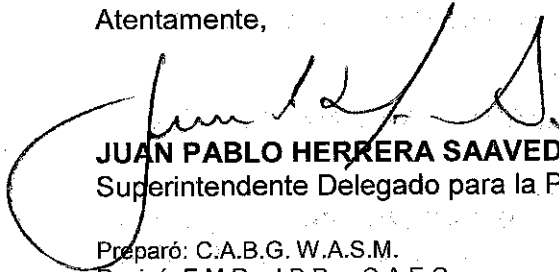
#### **5.2. Sobre las personas vinculadas con los agentes del mercado investigados, GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS Y LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO:**

- Declarar responsable y sancionar a **GLORIA ASTRID LAGUNA VARGAS**, gerente general de **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.**, porque está demostrado que incurrió en el comportamiento sancionable 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 **LUZ MARINA CAMPOS OVIEDO**, representante legal de **INVERSIONES Y SUMINISTROS LM S.A.S.** y representante legal del **CONSORCIO JEROAM** –integrado por **INVERSIONES Y SUMINISTROS** y **LUZ MARINA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**–, porque está demostrado que incurrió en el comportamiento sancionable previsto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Atentamente,



**JUAN PABLO HERRERA SAAVEDRA**

Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

Preparó: C.A.B.G. W.A.S.M.

Revisó: F.M.R – I.B.P. – C.A.E.C.

Aprobó: J.P.H.S.