

RESOLUCIÓN NÚMERO 74276 DE 2025

(23 SEPTIEMBRE 2025)

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

VERSIÓN ÚNICA

Expediente No. 22-181667

LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA EL CONTROL Y VERIFICACIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS Y METROLOGÍA LEGAL (E)

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las previstas en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 092 de 2022, y

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que mediante Resolución 52277 del 10 de septiembre de 2024 (en adelante la "Resolución No. 52277 de 2024" o la "Resolución Sancionatoria"), la Dirección de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio (e adelante "la Dirección"), impuso sanción pecuniaria a la sociedad **QUESITOS MAYA S.A.S.**, por haber incurrido en infracción a lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 017 de 2012, modificada por las Resoluciones 077 y 468 de 2015, expedida por el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** (en adelante "**MINAGRICULTURA**"), a través de la cual se estableció el sistema de pago de leche cruda al proveedor.

A continuación, se presenta la relación de la sanción impuesta a la investigada:

Tabla No. 1. Sanción - Resolución No. 52277 de 2024

Investigada	NIT.	Monto de la multa	SMLMV 2023	UVB 2024
QUESITOS MAYA S.A.S.	890.941.518-1	\$38.109.480	30	3480

SEGUNDO: Que el 24 y 25 de septiembre de 2024¹ la sociedad **QUESITOS MAYA S.A.S.**, a través de su representante legal, interpuso recurso de reposición, y en subsidio de apelación, contra la Resolución 52277 de 2024.

TERCERO: Que, mediante la Resolución No. 69927 del 12 de septiembre de 2025 (en adelante "la Resolución No. 69927 de 2025"), la Dirección de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal resolvió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad **QUESITOS MAYA S.A.S.**, confirmando la sanción impuesta mediante la Resolución No. 52277 de 2024.

Así mismo, en la misma providencia, concedió el recurso de apelación interpuesto en subsidio por la recurrente, ante el Despacho de la Superintendente Delegada para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal.

¹ Consecutivos 35-37 del radicado 22-181667 del Sistema de trámites de la Entidad.

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

CUARTO: Que, de conformidad con el artículo 79² y 80³ de la Ley 1437 de 2011, los recursos de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir los recursos considere necesario decretarlas de oficio.

De esta manera, al no haberse presentado solicitudes probatorias y no se considere necesario decretarlas de oficio, este Despacho procede a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Sancionatoria, en los términos que se exponen a continuación:

En el caso concreto, la infracción imputada a **QUESITOS MAYA S.A.S.** versa sobre la incorrecta aplicación del sistema de pago de la leche cruda al proveedor.

En efecto, al verificar si la sociedad aplicó en debida forma la metodología para la liquidación y pago de la leche cruda en el mes de octubre de 2021, se encontró diferencia entre el Valor Total por Composición (gr/lt), obtenido al consignar el valor de fracciones de décimas porcentuales en el Simulador de Precios correspondiente al período analizado, y el Valor Total Sólidos Totales (SL) reportado en los Formatos Únicos de Liquidación de la Leche (FULL), aportados por la propia sociedad como agente económico comprador.

De lo anterior se concluyó que **QUESITOS MAYA S.A.S.** no liquidó ni pagó el litro de leche cruda conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 017 de 2012, modificada por las Resoluciones 077 y 468 de 2015, que regulan el sistema de pago de leche cruda al proveedor.

A continuación, este Despacho procederá a sintetizar los argumentos de inconformidad presentados por el recurrente y pronunciarse sobre cada uno de ellos:

4.1. Respecto a la falsa motivación de la Resolución Sancionatoria

- **Argumentos de la recurrente**

La recurrente sostiene que la Resolución Sancionatoria adolece de falsa motivación, en la medida en que la Superintendencia afirmó la existencia de un riesgo para los bienes jurídicamente tutelados por el régimen de control de precios de la leche cruda al proveedor, sin que ello estuviera debidamente probado en el expediente. Señala que lo único acreditado fue un error de cálculo menor que no afectó al mercado ni puede considerarse como una infracción a las normas de control de precios, especulación o acaparamiento.

Argumenta, además, que la autoridad omitió valorar que **QUESITOS MAYA S.A.S.** paga de manera constante una bonificación voluntaria que asegura a los productores un valor siempre superior al mínimo legal. En su criterio, este hecho probado habría conducido a una decisión diferente. Para sustentar esta tesis, cita jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual la falsa motivación se configura cuando la Administración basa sus decisiones en hechos inexistentes o deja de lado hechos acreditados que resultan determinantes.

² **Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas.** Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo. Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio. Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días. Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

³ **Artículo 80. Decisión de los recursos.** Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

Añade que no se produjo afectación alguna al bien jurídico protegido, pues lo ocurrido fue un error aislado en la liquidación de sólidos totales que no distorsionó el mercado ni implicó un pago inequitativo. Recalca que, pese a ser una pequeña compañía, **QUESITOS MAYA S.A.S.** cumple con los parámetros legales, utiliza software contable especializado y remite muestras a laboratorios acreditados. Asimismo, en atención a la competencia y la escasez del producto, adoptó la política de pagar bonificaciones voluntarias que garantizan un precio superior al mínimo, lo que descarta prácticas de especulación, acaparamiento o abuso.

Finalmente, subraya que no existieron pagos por debajo del mínimo legal, pues la diferencia señalada ascendió únicamente a ciento treinta y seis mil pesos (\$136.000), suma que no generó reclamaciones y que, en la práctica, fue superada con la bonificación voluntaria.

En esa medida, considera que la finalidad de la normativa —proteger al productor frente a precios inequitativos— se cumplió cabalmente y que un error marginal no puede constituir infracción sancionable. Por lo tanto, solicita que se revoque la decisión sancionatoria.

- **Pronunciamiento del Despacho**

4.1.1 Sobre los bienes jurídicos tutelados por el control de precios para la compra de leche al productor

En primer término, es necesario recordar que el **MINAGRICULTURA**, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 1 del Decreto 967 de 2001 y el Decreto 1985 de 2013, expidió la Resolución 017 de 2012, modificada por las Resoluciones 077 y 468 de 2015, mediante la cual estableció el sistema de pago de la leche cruda al proveedor, configurando un régimen de libertad regulada, orientado a propiciar transacciones transparentes, eficientes y justas en la cadena láctea.

Al respecto, el artículo 60 de la Ley 81 de 1988 define la libertad regulada como el régimen “en el cual la entidad fijará los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrán determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen”. (subrayas fuera del texto original).

Este sistema impone a los agentes compradores la obligación de liquidar y pagar el precio del litro de leche cruda con base en una fórmula técnica que considera, entre otros aspectos, la calidad composicional, higiénica y sanitaria por litro de leche. Fórmula que se encuentra desarrollada en el anexo metodológico que hace parte integral de la citada Resolución y que constituye un marco obligatorio para los sujetos regulados.

Ello significa que el precio de compra de la leche no queda a la libre negociación entre las partes ni a las condiciones del mercado, sino que debe calcularse estrictamente con base en los parámetros técnicos previstos por el **MINAGRICULTURA**.

Este marco jurídico tiene como finalidad proteger bienes jurídicos de especial relevancia en el mercado lácteo, en particular: (i) la transparencia del mercado, (ii) la protección al productor de leche frente a pagos inequitativos, sino que la leche se pague de acuerdo a su calidad y (iii) el abastecimiento del sector lácteo con productos de calidad.

Bajo este contexto, es importante precisar que la sanción no obedeció de manera estricta al valor finalmente pagado a los productores de leche cruda, sino a la inobservancia de la metodología regulatoria, cuyo propósito es evitar distorsiones en el mercado lácteo e incentivar las buenas prácticas ganaderas.

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

En otras palabras, el incumplimiento no consistió en la mera existencia de una diferencia económica menor ni en la ausencia de reclamaciones por parte de los productores —como lo alega la recurrente—, sino en la práctica misma de violar el sistema mediante la inaplicación de las reglas técnicas destinadas a asegurar transparencia, equidad y calidad en la determinación del precio por litro de leche cruda.

Esta obligación es de carácter objetivo, y su inobservancia constituye infracción al régimen de control de precios, independientemente de la magnitud económica de la diferencia o de la percepción subjetiva de los proveedores sobre el pago recibido.

4.1.2. Sobre el incumplimiento objeto de la sanción

Del análisis técnico y documental realizado por esta Superintendencia⁴ se logró establecer que, una vez aplicado el Simulador del **MINAGRICULTURA**, correspondiente al período analizado, dos (02) quincenas del mes de OCTUBRE de 2021 y al comparar los valores obtenidos, con los reportados en los Formatos Únicos de Liquidación de la Leche FULL, se evidencia no conformidades en la aplicación de la metodología.

Específicamente, en el informe técnico elaborado en la etapa preliminar de la investigación⁵, se evidencian diferencias entre el Valor Total por Composición (gr/lit) obtenido al consignar el valor de Fracciones de Décimas (%) en el Simulador de Precios utilizados por esta Entidad, y el Valor Total de Sólidos Totales (SL) reportado en los Formatos Únicos de Liquidación de la Leche FULL, aportados por el agente económico comprador de leche cruda. Lo que a la postre, resultó en pagos de compra que desconocen la metodología de cálculo definida por **MINAGRICULTURA**.

En la primera quincena de octubre de 2021, el precio mínimo a pagar por litro de leche era de \$1.122,30, pero la empresa pagó \$1.045,90, aplicando un precio de compra menor. Este valor se liquidó sobre un total de 600 litros. En la segunda quincena del mismo mes, el precio mínimo por litro debía ser de \$1.092,80, pero se reconocieron únicamente \$1.018,12, también con un precio de compra inferior. En este período, el volumen liquidado correspondió a 640 litros.

Por su parte, en otra liquidación realizada durante la primera quincena de octubre de 2021, el precio mínimo por litro ascendía a \$1.108,30, pero la empresa pagó \$1.031,92; liquidación que se hizo sobre 280 litros. Finalmente, en la segunda quincena de octubre de 2021, el precio mínimo por litro era de \$1.107,25, pero se reconocieron únicamente \$1.030,96; en este caso, el volumen liquidado correspondió a 320 litros. Lo anterior pone en evidencia que, contrario a lo que alega la apelante, sí existió una infracción al régimen de control de precios aplicable para la leche cruda.

Al respecto, debe reiterarse que la fórmula definida por **MINAGRICULTURA** contempla una metodología específica, diseñada precisamente para evitar distorsiones indicando cual es el precio mínimo a pagar por litro de leche. Esto, para garantizar transparencia en la relación comercial entre el proveedor y el agente comprador de leche cruda.

En todo caso, resulta oportuno indicarle a la recurrente que el hecho de que cumpla con los deberes de envío de muestras, uso del simulador y diligenciamiento de formatos en el plazo estipulado, no la exonera de responsabilidad respecto a la aplicación exacta de la fórmula y del pago del precio mínimo regulado por litro de leche, dado que lo que se sanciona es precisamente la inadecuada aplicación de la metodología, situación que quedó demostrada en el expediente.

⁴ Consecutivos 4-5 del radicado 22-181667 del Sistema de trámites de la Entidad.

⁵ Consecutivos 4-5 del radicado 22-181667 del Sistema de trámites de la Entidad.

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

4.1.3. Sobre las bonificaciones adicionales

Frente a lo alegado por la recurrente sobre las bonificaciones voluntarias, corresponde mencionar en primer lugar que la Resolución 017 de 2012 del **MINAGRICULTURA**, establece el sistema de pago por calidad para la leche cruda en Colombia, regula expresamente en su artículo 1º el concepto de bonificaciones voluntarias en los siguientes términos:

"Bonificaciones voluntarias. Son los pagos voluntarios adicionales que de manera autónoma otorga el agente comprador al proveedor por cada litro de leche transado."

A su vez el artículo 8 de la Resolución 017 de 2012 señala: "**BONIFICACIONES VOLUNTARIAS. El agente económico comprador de leche cruda podrá pagar al proveedor bonificaciones voluntarias de manera autónoma según su criterio. (...)**" (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

El hecho de que la empresa haya adoptado la política de otorgar bonificaciones voluntarias adicionales no desvirtúa el incumplimiento, por cuanto dichas sumas son un rubro que se da de manera adicional y autónoma dentro de la fórmula para liquidar el precio al proveedor, así el pago se realice por concepto de proteína y grasa, como se observa a continuación:

"Si el pago se realiza por concepto de Sólidos Totales, se establece así:

$$Ppp = ((Vgst \times Qgst) + Bo + Bv - T)$$

Donde:

Vgst = Valor Gramo Sólidos Totales

Qg = Cantidad de Gramos contenidos en un litro de leche

Bo = Bonificaciones Obligatorias

Bv = Bonificaciones Voluntarias

T = Transporte

Ppp = Precio Pagado al Productor por litro de leche"

Por el contrario, al basarse en un cálculo inicial incorrecto, las bonificaciones se calculan también sobre un precio inferior al debido, y además se genera información inexacta que, como lo exige la regulación, debe ser remitida al **MINAGRICULTURA** para el seguimiento del sistema.

Ahora bien, sobre la falsa motivación, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶ ha precisado que esta causal de nulidad procede cuando los hechos que la Administración tuvo en cuenta como determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa, o cuando la autoridad omitió valorar hechos que sí estaban acreditados y que, de haber sido considerados, habrían conducido a una decisión distinta. En otras palabras, la motivación de un acto implica que los hechos que lo sustentan sean ciertos, claros, objetivos y probados, y que exista una adecuada calificación jurídica y apreciación razonable de los mismos.

Bajo las consideraciones expuestas, no puede sostenerse que la Resolución sancionatoria adolezca de falsa motivación. El hecho tenido en cuenta para imponer la sanción —la inobservancia de la metodología obligatoria de cálculo del precio de la leche cruda— se encuentra plenamente probada en el expediente, a través del análisis conjunto de los formatos FULL, las colillas de pago y el uso del simulador de leche cruda. Se recuerda además a la recurrente que la investigación y sanción se dio exclusivamente por este incumplimiento, y no por conductas de acaparamiento o especulación.

⁶ Ver Sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 13 de junio de 2013, radicado 25000-23-27-000-2007-00169-01(17495), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 1 de junio de 2016, radicado 25000-23-27-000-2012- 00283-01(21702), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

Por su parte, las consideraciones relativas a políticas internas de bonificación voluntaria o al tamaño de la empresa no desvirtúan la infracción, puesto que la finalidad del sistema regulatorio es evitar distorsiones en el mercado, incentivar buenas prácticas ganaderas y asegurar que el precio de la leche se pague conforme a su calidad higiénica, composicional y sanitaria, garantizando uniformidad, objetividad y verificabilidad en la liquidación. Dicho propósito no puede ser reemplazado por decisiones unilaterales de los agentes económicos.

En conclusión, el argumento de la recurrente no demuestra que la decisión carezca de hechos ciertos, probados y jurídicamente valorados, ni que la Administración haya omitido hechos relevantes que condujeran a un resultado diferente. Por ello, no se configura la causal de falsa motivación y, en consecuencia, no hay lugar a revocar la decisión sancionatoria por este aspecto.

4.1.4. Sobre la diferencia mínima entre el precio pagado y el regulado

Frente al argumento de la recurrente relativo a la supuesta insignificancia de la diferencia económica entre el valor regulado y el efectivamente pagado por litro de leche cruda, este Despacho precisa lo siguiente:

En primer lugar, aunque las diferencias unitarias puedan parecer mínimas, su impacto debe valorarse en función del volumen total adquirido. Un margen reducido, multiplicado por grandes cantidades, genera efectos económicos relevantes para el proveedor y constituye una transgresión al régimen de control de precios.

En segundo lugar, la Resolución 017 de 2012 y sus modificaciones no contemplan márgenes de tolerancia: el sistema de liquidación es obligatorio y su observancia parcial no exime de responsabilidad. La infracción se configura cuando no se paga al proveedor el precio mínimo regulado, sin importar el porcentaje omitido.

En tercer lugar, estas conductas no son menores, pues el régimen busca corregir distorsiones estructurales en el mercado, proteger a pequeños productores y garantizar prácticas comerciales transparentes.

En cuarto lugar, la sanción debe ser proporcional y adecuada a los fines de la norma, conforme al artículo 44 de la Ley 1437 de 2011. Por ello, su monto no se limita al beneficio obtenido por el infractor, sino que también cumple una función disuasoria, considerando la gravedad de la conducta y su impacto en el mercado.

En conclusión, el alegato de que la diferencia era mínima carece de sustento, pues lo relevante no es la cuantía aislada, sino la violación del sistema regulatorio de precios de la leche cruda, lo que justifica plenamente la sanción impuesta.

4.2. Respecto al desconocimiento del derecho a la defensa

- **Argumentos de la recurrente**

La recurrente fundamenta argumenta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, en particular respecto de la potestad de controvertir las pruebas que sustentan la decisión sancionatoria. Con base en ello, afirma que en su caso se presentó una vulneración flagrante al debido proceso, porque al notificarse la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio, el acto fue enviado con la información de los productores afectados tachada en negro.

El resultado, según la recurrente, fue que se le impidió conocer con precisión qué productores de leche estaban involucrados, lo que hizo imposible contradecir las pruebas, desvirtuarlas o siquiera llamar a los supuestos afectados a rendir testimonio. A su juicio, esta omisión cercenó la posibilidad de ejercer el derecho

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

de defensa en plenitud y constituye un vicio sustancial que afecta la validez de toda la actuación.

Por ello, sostiene que la Resolución Sancionatoria se encuentra viciada y debe ser revocada al haber sido expedida con desconocimiento de una garantía fundamental del procedimiento administrativo como lo es el debido proceso.

- **Pronunciamiento del Despacho**

En relación con la manifestación de la recurrente, según la cual se habría vulnerado su derecho fundamental al debido proceso por cuanto la Resolución No. 21502 del 30 de abril de 2024⁷ le fue notificada con información tachada en negro, impidiéndole conocer la identidad de los productores vinculados y, en consecuencia, contradecir las pruebas, este Despacho debe precisar varios aspectos relevantes.

En primer lugar, es necesario resaltar que dicho acto administrativo fue notificado a **QUESITOS MAYA S.A.S.**, en su versión reservada, conforme lo dispone el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y los procedimientos de la Superintendencia, esto es, por medio de aviso, con la información totalmente disponible y entregándose copia del mismo a la sociedad investigada⁸.

Ahora bien, es cierto que las versiones públicas de los actos administrativos proferidos por esta Entidad pueden contener datos personales que no resultan pertinentes al objeto del procedimiento y que, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales en materia de protección de datos y derechos fundamentales de terceros, no deben ser revelados de manera indiscriminada.

Esta versión pública queda cargada en el expediente digital con visibilidad general dentro del sistema, de manera que la sociedad siempre contó con acceso a dicho documento desde el inicio del trámite. En ese orden de ideas, la reserva obedeció a la salvaguarda de la intimidad y buen nombre de personas naturales que no estaban siendo objeto de investigación administrativa.

No obstante, la sociedad investigada, a través de su representante legal, elevó solicitud expresa de contar con una copia íntegra del acto administrativo de apertura, ante dicha petición la Dirección, oportunamente, decidió remitirle la Resolución No. 21502 del 30 de abril de 2024 sin anonimización alguna, como consta en el Sistema de trámites de la Entidad⁹, con el fin de garantizar plenamente el ejercicio de su derecho de defensa y contradicción.

De esta manera, **QUESITOS MAYA S.A.S.** contó con acceso tanto a la versión pública como posteriormente a la versión completa del acto, garantizándose en todo momento su derecho de defensa.

En este orden, no es cierto que la sociedad investigada haya carecido de acceso al contenido íntegro del acto administrativo. Por el contrario, la Superintendencia le aseguró el acceso a la totalidad del expediente y le otorgó las oportunidades procesales para ejercer su defensa en condiciones de igualdad.

Ello se confirma en la actuación posterior, donde la sociedad presentó en tiempo sus descargos, los cuales fueron valorados por este Despacho, y adicionalmente allegó alegatos de conclusión y formuló los recursos de reposición y apelación que la Ley contempla, pronunciándose de todos los aspectos en que se fundó la formulación de cargos, incluyendo aquellos que se encontraban anonimizados, sin que en ningún momento se le hubiera negado el ejercicio de sus derechos de contradicción.

⁷ Acto de apertura de investigación y formulación de cargos

⁸ Consecutivo 14 del radicado 22-181667 del Sistema de trámites de la Entidad.

⁹ Consecutivos 15-16 del radicado 22-181667 del Sistema de trámites de la Entidad.

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

De lo anterior se desprende que no se configuró la vulneración alegada al debido proceso. Antes bien, la entidad ha garantizado el acceso al expediente, la participación efectiva de la investigada en todas las etapas procesales y la posibilidad de controvertir el acervo probatorio. En consecuencia, el argumento expuesto por **QUESITOS MAYA S.A.S.** carece de fundamento y no desvirtúa la validez del procedimiento adelantado ni de la decisión sancionatoria adoptada en primera instancia.

Por lo expuesto, este Despacho concluye que no se advierte vicio alguno que afecte la validez del trámite y, por tanto, no hay lugar a revocar la Resolución Sancionatoria con base en la supuesta vulneración del derecho de defensa y contradicción esgrimido por la recurrente.

4.3. Respecto a la proporcionalidad de la sanción impuesta

- **Argumentos de la recurrente**

La recurrente alega que en el caso concreto no existe proporcionalidad entre la sanción impuesta y el supuesto incumplimiento acreditado, ya que de una diferencia total de ciento treinta y seis mil pesos (\$136.000), se derivó una multa superior a treinta y ocho millones ciento nueve mil cuatrocientos ochenta pesos (\$38.109.480), lo que representa un aumento de más del veintisiete mil por ciento (27.000%), cifra que considera no proporcional.

Señala que la autoridad sancionadora está obligada a observar los principios rectores del derecho administrativo sancionador, en particular el principio de proporcionalidad, cuya aplicación ha sido reconocida de manera reiterada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual cita en el escrito de recurso, en la que se resalta la necesidad de que toda sanción responda a criterios de legalidad y proporcionalidad, mientras que la dosificación de la sanción debe guardar correspondencia con la gravedad de los hechos sancionados.

A juicio de la recurrente, en ningún momento se acreditó que sus prácticas implicaran incumplimiento sistemático de la normatividad, beneficio económico indebido a costa de los proveedores, negligencia en el uso de herramientas contables o de laboratorio, especulación en el mercado o resistencia frente a los requerimientos de la Superintendencia.

El argumento central es que, si la intención era corregir un daño específico al mercado, la sanción debió limitarse a la suma de la diferencia encontrada o a un monto cercano, y no a una cifra abultada que excede con creces el eventual perjuicio. Advierte además que el monto impuesto puede generar, paradójicamente, una distorsión en el mercado, pues pone en riesgo la viabilidad de una empresa como la sancionada, que paga precios justos y que, con la sanción, se vería limitada en su capacidad de compra y en el cumplimiento de su objeto social.

El recurso recalca que, **QUESITOS MAYA S.A.S.**, es un actor marginal en el sector lácteo, ya que en octubre de 2021 adquirió cuarenta y cuatro mil litros de leche frente a los cerca de ochenta y nueve millones producidos en Antioquia, lo que corresponde apenas al 0,025% de la producción regional.

En ese contexto, la recurrente sostiene que no es un agente con capacidad de incidir en el sistema y que, por el contrario, contribuye a generar empleo y desarrollo local. Con base en lo anterior, solicita que se revoque el monto de la sanción por no aplicar en debida forma el principio de proporcionalidad, o en su defecto se reconsidere el monto de la sanción, en correspondencia con los argumentos esgrimidos.

- **Pronunciamiento del Despacho**

4.3.1. Sobre la situación financiera de la sancionada

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

La recurrente manifiesta que la sanción impuesta resulta desproporcionada frente a su realidad económica, alegando que se trata de una pequeña empresa que adquiere apenas el 0,025% de la producción regional de leche y que cumple con parámetros técnicos y de calidad. Afirma que la multa de más de treinta y ocho millones de pesos (\$38.109.480) genera una carga financiera excesiva que compromete su flujo de caja y pone en riesgo la sostenibilidad de sus operaciones, toda vez que no obtuvo beneficio económico indebido ni afectó el mercado con su conducta.

Al respecto, debe advertirse que, si la intención de la recurrente era demostrar que su situación financiera actual se había deteriorado después de la imposición de la sanción, debió presentar los estados financieros más recientes, ya que dichos documentos contables constituirían el medio probatorio idóneo para reflejar de manera fehaciente y suficiente los recursos financieros con los que cuenta la sociedad al momento de presentar el recurso de apelación. En atención al aforismo *onus probandi* o carga de la prueba, corresponde a la investigada probar la situación económica que alega, como lo ha indicado la Corte Constitucional¹⁰:

"(...) Por regla general, la carga de la prueba le corresponde a las partes, quienes deben acreditar los hechos que invocan a su favor y que sirven de base para sus pretensiones. Este deber, conocido bajo el aforismo onus probandi, exige la realización de ciertas actuaciones procesales en interés propio, como la demostración de la ocurrencia de un hecho o el suministro de los medios de prueba que respalden suficientemente la hipótesis jurídica defendida. De ahí que, de no realizarse tales actuaciones, según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, el resultado evidente sea la denegación de las pretensiones, la preclusión de las oportunidades y la pérdida de los derechos (...)" (negrilla fuera de texto original).

En consecuencia, y teniendo en cuenta que en el presente caso la investigada no probó con documentos contables recientes su situación financiera actual, este Despacho carece de elementos de juicio suficientes para replantear si el valor de la multa impuesta le resultaba confiscatorio. Por lo tanto, no puede darse crédito a lo afirmado en el recurso, ya que a nadie le es permitido hacer prueba con su propio dicho.

En virtud de lo anterior, este Despacho determina que, frente a los argumentos expuestos por la investigada, no hay lugar a disminuir el monto de la sanción impuesta.

4.3.2. Sobre la graduación y monto de la sanción impuesta

En lo que respecta al monto de la sanción impuesta, corresponde precisar que la potestad sancionadora se ve delimitada en el principio de proporcionalidad; que encuentra su desarrollo en un ejercicio de dosimetría al momento de fijar el monto de la sanción a imponer.

Para esto, el operador jurídico toma en cuenta, por un lado, la gravedad de la infracción¹¹ y, por otro, los criterios dosificadores de la sanción establecidos en el párrafo primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011¹².

En esa misma línea, la Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso en el derecho administrativo exige la existencia de una proporcionalidad entre la conducta y la sanción prevista, de tal forma que se asegure al administrado y al funcionario competente un marco de referencia para la determinación de la sanción en el caso concreto.¹³

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2016.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 18 de mayo de 2004. Expediente 1564.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 2000.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-403 de 2016.

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

De igual manera, ha precisado que la aplicación del principio de proporcionalidad es de obligatorio cumplimiento por parte de la Administración cuando se trate de la imposición de una sanción administrativa que implique la pérdida o disminución de un derecho¹⁴, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar la discrecionalidad de la autoridad al momento de imponerla.¹⁵

Bajo esos términos, este Despacho realizó una lectura de la sanción impuesta en el acto recurrido a fin de determinar si la Dirección dio pleno cumplimiento al principio de proporcionalidad. Es así como esta instancia pudo corroborar que la Dirección, a fin de dar aplicación al referido principio, evaluó la gravedad de la conducta; teniendo en cuenta los hechos investigados y la infracción administrativa que quedó debidamente probada.

En lo referente a los criterios de graduación de la sanción, se observa que fueron considerados como criterios agravantes: **(i)** la persistencia en la comisión de la conducta infractora; **(ii)** el grado de prudencia y diligencia en la atención de los deberes por parte de la investigada y **(iii)** la reincidencia de incumplimiento por parte de la investigada respecto de sus obligaciones como comprador de leche cruda.

Por su parte, se tiene que sirvieron para atenuar el monto de la sanción: **(iv)** la ausencia del beneficio económico; **(v)** la disposición de colaborar con la autoridad administrativa, y **(vi)** la no utilización de medios fraudulentos para ocultar la infracción.

No fueron aplicables, con ocasión a la naturaleza de la infracción, los relacionados al: **(vii)** daño a los consumidores y **(viii)** la disposición en buscar una solución adecuada a los consumidores.

Revisado el análisis de cada uno de los criterios dosificadores, este Despacho considera que la Dirección valoró, en su mayoría, de manera correcta los criterios dosificadores de la sanción, atendiendo los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos para el procedimiento administrativo sancionatorio.

Sin embargo, en lo que respecta al análisis del criterio de persistencia, se advierte que la Dirección no desarrolló una motivación adecuada. La argumentación consignada en el acto administrativo se limita a señalar lo siguiente:

"Persistencia de la conducta infractora. Que verificado el expediente objeto de estudio, se evidencia que la investigada no aplica la metodología para la liquidación y pago de la leche cruda al proveedor según lo establecido en la Resolución 017 de 2012 modificada por las Resoluciones 077 y 468 de 2015 del MADR, lo cual se tendrá en consideración para efectos de tasar la sanción."

Como se observa, la Dirección redujo el análisis a una simple reiteración de la conducta infractora en sí misma, sin precisar elementos propios que permitan concluir la existencia de persistencia. En esta etapa, lo que corresponde valorar no es la infracción como tal, ya previamente acreditada y con base en la cual se indicó que se impondría sanción, sino los hechos y circunstancias que giran en torno a su comisión, que pudieran demostrar la gravedad adicional de la misma. Siendo estos últimos escenarios los que se tienen en cuenta para la dosificación de la sanción.

Así, para que proceda la configuración del criterio de persistencia como un agravante, es necesario que la autoridad justifique los motivos que conllevan a dicha valoración explicándole al investigado el hecho por el cual se considera que la infracción sancionada continúa siendo ejecutada y que a partir de ello se concluya la agravación de la multa. Sin embargo, omitir esta explicación

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-015 de 1994

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 2015

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

conduce a una falta de motivación en el análisis, lo cual impide que el investigado conozca con claridad las razones por las que se valora su conducta como agravante y, por tanto, limita su derecho de defensa y contradicción en sede de recurso.

En consecuencia, al reconocer que la motivación es insuficiente, este Despacho considera procedente inaplicar este criterio como agravante y en consecuencia proceder a la disminución de la multa impuesta.

De acuerdo con lo expuesto, este Despacho advierte que la sanción impuesta encuentra fundamento en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, disposición que faculta a la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Tal como se ha explicado a lo largo del presente acto administrativo, y acreditada la inobservancia del artículo 2 de la Resolución 017 de 2012, modificada por las Resoluciones 077 y 468 de 2015 del **MINAGRICULTURA**, la consecuencia jurídica de la conducta desplegada por la investigada es la imposición de una sanción de naturaleza pecuniaria, conforme a lo previsto en la norma citada.

En el caso concreto, tras valorar tanto el incumplimiento verificado como el tamaño de la sociedad, la sanción se fijó en TREINTA (30) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES DEL AÑO 2023, equivalentes a TRES MIL CUATROCIENTAS OCHENTA (3.480) UNIDADES DE VALOR BÁSICO –UVB– VIGENTES EN 2024, por un monto de TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO NUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA PESOS (\$38.109.480).

No obstante, atendida la insuficiencia de motivación del criterio de persistencia —y sin desconocer los demás criterios aplicados—, se estima procedente una reducción la sanción a VEINTISIETE (27) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, equivalentes a TRES MIL CIENTO TREINTA Y DOS (3.132 UNIDADES DE VALOR BÁSICO –UVB– VIGENTES EN 2024, por un monto de TREINTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$ 34.298.532), manteniendo la proporcionalidad y la finalidad preventiva/disuasoria de la sanción.

Cabe resaltar que dicho valor corresponde únicamente al 1,25% del máximo legal posible, esto es, dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual evidencia que la graduación de la sanción fue proporcional y razonable. Con el ajuste propuesto, la multa equivaldría aproximadamente al 1,25% del máximo legal, conservando un nivel disuasorio suficiente y acorde con los criterios del párrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. Adicionalmente, para determinar el quantum de la sanción, la Dirección tuvo en cuenta los criterios señalados en el párrafo 1 del mismo artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, los cuales fueron desarrollados y aplicados en la Resolución Sancionatoria.

Culminado el análisis de los argumentos elevados por la apelante, este Despacho concluye que las explicaciones propuestas en su escrito de impugnación no están llamadas a prosperar en orden a revocar la decisión sancionatoria, pero con ocasión a las explicaciones reseñadas sobre la persistencia de la conducta infractora, es necesario disminuir el monto de la sanción que fue impuesta, así:

Tabla No. 2. Disminución de la sanción en sede de apelación

Investigada	NIT.	Monto de la multa	SMLMV 2023	UVB 2024
QESITOS MAYA S.A.S.	890.941.518-1	\$ 34.298.532	27	3.132

El anterior valor, además, es proporcional de cara a los hechos objeto de infracción y cumple con el principio de disuasión de las multas.

RESOLUCIÓN NÚMERO 74276 DE 2025

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

QUINTO: Que, con el fin de garantizar los derechos de defensa y contradicción, este Despacho concederá el acceso a la consulta digital del presente expediente en el Aplicativo de Servicios en Línea de la Superintendencia de Industria y Comercio, una vez se realicen los siguientes pasos:

1. En caso de ser su primera vez utilizando el aplicativo, cree un usuario, a través del enlace <https://servicioslinea.sic.gov.co/serviLineaSSO/> para ello, deberá usar su correo electrónico de notificación judicial. En el evento en que no sea su primera vez utilizando el aplicativo y usted ya hubiere realizado su registro en la calidad antes indicada, deberá ingresar con su usuario y contraseña.
2. Remita al correo electrónico contactenos@sic.gov.co, solicitud de acceso a la visualización del radicado del presente acto, en el cual deberá indicar el usuario creado previamente.
3. Una vez resuelta la solicitud, inicie sesión en el enlace <https://servicioslinea.sic.gov.co/serviLineaSSO/>; iniciada la sesión, deberá dar clic izquierdo en el vínculo “DELEGATURA DE REGLAMENTOS TECNICOS Y METROLOGIA LEGAL” de la casilla “Consultar mis tramites”.
4. A continuación, será visible en la ventana desplegada los procesos de esta Delegatura que se relacionan con su usuario y para los cuales posee credenciales de acceso “Activo”, estando así disponibles para su consulta y visualización al encontrar el listado de todos los documentos que componen el radicado No. **22-181667**.

La **QUESITOS MAYA S.A.S.** es responsable de la seguridad y utilización correcta de su USUARIO y CONTRASEÑA y deberá adoptar las medidas necesarias para que sean estrictamente confidenciales y sean utilizados únicamente por aquellas personas que estén debidamente autorizadas para ello.

En caso de que el apoderado sea quien realice la solicitud, solo se le permitirá el acceso digital del presente expediente, si cuenta con poder, ya sea porque previamente lo allegó al radicado o porque al momento de aportarlo, realizó la solicitud de su visualización, a través del correo electrónico contactenos@sic.gov.co.

Si tiene alguna duda o presenta algún inconveniente para la consulta del expediente o requiere más información relacionada con la Delegatura para el Control y Verificación de los Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, favor comunicarse con el contact center (601) 592 04 00, para que la misma sea atendida en el menor tiempo posible.

SEXTO: Las actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas por este Despacho se desarrollarán mediante la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones habilitadas por la Superintendencia de Industria y Comercio. En ese sentido, la consulta del expediente de esta investigación deberá realizarse a través de los medios electrónicos dispuestos por la Entidad.

Asimismo, se indica que esta Superintendencia cuenta con el siguiente canal para que se presente cualquier información adicional, de forma virtual, al correo electrónico contactenos@sic.gov.co.

Se advierte que siempre se debe indicar en el asunto el número de radicado; de igual forma, comoquiera que la información debe ser de acceso permanente, con el fin de verificar la trazabilidad de las evidencias y el material probatorio aportado, sin que este pueda ser alterado, resulta necesario que la información allegada mediante correo electrónico sea remitida preferiblemente en formato

RESOLUCIÓN NÚMERO 74276 DE 2025

“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”.

PDF, sin que esté alojada en servicios de almacenamiento de datos en internet (nube).

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. MODIFICAR por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución, el artículo 1 de la Resolución 52277 del 10 de septiembre de 2024, que para todos los efectos quedará así:

"ARTÍCULO 1. Imponer a la sociedad QUESITOS MAYA S.A.S., identificada con NIT 890.941.518-1, una sanción pecuniaria por la suma de TREINTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$34.298.532), equivalente a VEINTISIETE (27) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES para el año 2023, esto es TRES MIL CIENTO TREINTA Y DOS (3.132) UNIDADES DE VALOR BÁSICO –UVB– vigentes para el año 2024, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

PARÁGRAFO. El valor de la sanción pecuniaria que por medio de esta Resolución se impone deberá pagarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta providencia. Vencido este plazo se causarán intereses por cada día de retraso, liquidados a la tasa del 12% efectivo anual. Para el efecto podrán utilizarse los siguientes medios de pago:

- 1. A través del botón de pago PSE o Cupón de Pago disponible en la sede electrónica de la Superintendencia <https://sedeelectronica.sic.gov.co/> en la sección de Servicios / pagos de multas.*
- 2. Utilizando el formato universal de recaudo, consignando en efectivo o cheque de gerencia en el Banco de Bogotá a la cuenta corriente N° 062-87028-2, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio Nit. 800.176.089-2 y código rentístico 03. En este caso deberá acreditarse el pago, enviando el respectivo soporte través del correo electrónico contactenos@sic.gov.co donde se expedirá el recibo de caja aplicado a la resolución sancionatoria"*

ARTÍCULO 2. NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a la sociedad **QUESITOS MAYA S.A.S.**, identificado con NIT. 890.941.518-1, entregándole copia de ésta, informándole que contra la misma no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C, a los 23 de septiembre de 2025.

LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA EL CONTROL Y VERIFICACIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS Y METROLOGÍA LEGAL (E),

SANDRA PAOLA PULIDO ZAMUDIO

Proyectó: LFGP
Revisó: MPM
Aprobó: SPPZ