



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 20888 DE 2024

(2024-04-26)

VERSIÓN PÚBLICA

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

**Radicado No. 20-18821**

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

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las previstas en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, y el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, y

**CONSIDERANDO**

1. Que el artículo 333 de la Constitución Política establece que *“(…) [l]a libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades (…). El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional (…)*”.
2. Que de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificados por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio, *“[e]n su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales”,* así como *“[c]onocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”*.
3. Que el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009 establece que *“(…) [l]as disposiciones sobre protección de la competencia abarcan lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es acuerdos, actos y abusos de posición de dominio, y el régimen de integraciones empresariales. Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico”*.
4. Que el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, establece como función de la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante “la Delegatura”) *“[t]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia”*.
5. Que mediante escrito con radicado No. 20-18821-00<sup>1</sup>, [REDACTED], veedor de las actuaciones contractuales del **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA** (en adelante “veedor”), presentó una solicitud de revocatoria de la Resolución No. 1 de 2020, a través de la cual la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** ordenó la apertura de la licitación pública No. **LP-2019-0503**, por

<sup>1</sup> Radicado No. 20-18821-00, archivo 20018821--000000002 del Cuaderno Público Electrónico (en adelante “CP-ELECT”).

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

medio de la cual se buscaba contratar el Programa de Alimentación Escolar (en adelante “**PAE**”) en el municipio de **FUSAGASUGÁ**.

Los fundamentos de la solicitud de revocatoria fueron los siguientes. **(i)** Primero, que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** omitió publicar el aviso de convocatoria en la página web del municipio y con ello desconoció el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 224 del Decreto 19 de 2012<sup>2</sup>. **(ii)** Segundo, que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** omitió realizar en el estudio del sector un análisis financiero, es decir, indagar sobre “*el sector de la industria de los alimentos para efectos de establecer los indicadores*”, de manera que “*son tomados sin ningún tipo de razonamiento, análisis o diagnóstico del sector*”. Tampoco “*se establece un periodo contable a evaluar*”. Incluso los indicadores fueron “*modificados en dos ocasiones sin (...) acudir a las herramientas estadísticas y fuentes de información que ofrecen a la administración el comportamiento financiero de las empresas*”. En particular, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no tuvo en cuenta que en la página de la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** había información financiera de 86 sociedades que cumplían con el código CIIU I5611 (gasto de comida). En este punto resaltó que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** hizo la estructura de costos con cotizaciones solicitadas a **EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS PROYECOOP C.T.A.** (en adelante “**PROYECOOP**”) y **L&M SERVICIOS Y SUMINISTROS S.A.S.** (en adelante “**L&M**”).

De acuerdo con el denunciante, estas empresas corresponderían a “*un mismo gremio empresarial donde el representante legal de PROYECOOP, LELIO AGUIRRE OSSA, a su vez es socio de la empresa L&M, que también cotizó, representada legalmente por la señora por LINDA MARCELA CARDONA*”. El denunciante concluyó que “*los eventuales proponentes armaran ofertas basadas en precios no acordes del mercado y que se ajustan en beneficio de un solo oferente, empresa de la cual hace parte L&M*”. Con ello la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría desconocido los artículos 2.2.1.1.1.6.1.<sup>3</sup>, 2.2.1.1.1.6.2.<sup>4</sup> y 2.2.1.1.2.1.1.<sup>5</sup> del Decreto 1082 de 2015, así como la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (No. G-EES-02)<sup>6</sup> de **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**.

<sup>2</sup> L. 80/1993, art. 30. “*Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación se publicarán hasta tres (3) avisos con intervalos entre dos (2) y cinco (5) días calendario, según lo exija la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en la página Web de la entidad contratante y en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP. En defecto de dichos medios de comunicación, en los pequeños poblados, de acuerdo con los criterios que disponga el reglamento, se leerán por bando y se fijarán por avisos en los principales lugares públicos por el término de siete (7) días calendario, entre los cuales deberá incluir uno de los días de mercado en la respectiva población. Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación*”.

<sup>3</sup> D. 1082/2015, art. 2.2.1.1.1.6.1. “*Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso*”.

<sup>4</sup> D. 1082/2015, art. 2.2.1.1.1.6.2. “*Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes*”.

<sup>5</sup> D. 1082/2015, art. 2.2.1.1.2.1.1. “*Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable. 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo. 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación. 8. La indicación de sí el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial. El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía*”.

<sup>6</sup> Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/cce-eicp-gi-18.\\_gees\\_v.2\\_2.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18._gees_v.2_2.pdf).

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

Igualmente, mediante escrito con radicado No. 20-18821-02<sup>7</sup>, [REDACTED] (veedor) remitió la denuncia realizada por [REDACTED] (concejal de **FUSAGASUGÁ**) en relación con las irregularidades en la contratación del **PAE** de **FUSAGASUGÁ**. El concejal denunció que entre 2016 y 2020 resultaron adjudicatarias estructuras plurales representadas por **LELIO AGUIRRE OSSA** y **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**, que serían compañeros sentimentales, y que fueron investigados por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** y por la **PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ**.

6. Que mediante memorandos internos con radicados No. 20-18821-16 y 20-18821-17 del 11 y 14 de diciembre de 2023<sup>8</sup>, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia ordenó la apertura de una averiguación preliminar para determinar la existencia de prácticas restrictivas de la libre competencia en el marco de los procesos de selección adelantados por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** relacionados con el **PAE**.

7. Que en desarrollo de las facultades conferidas a esta Superintendencia en los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, la Delegatura ha desarrollado múltiples actividades orientadas al recaudo de información de **PROYECOOP**<sup>9</sup>, **L&M**<sup>10</sup>, **AMMON AGRI S.A.S.** (en adelante “**AMMON**”)<sup>11</sup>, **FUNDACIÓN TTOBÍAS** (en adelante “**TTOBÍAS**”)<sup>12</sup> y la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**<sup>13</sup>. Entre estas actividades se encuentra el desarrollo de visitas administrativas de inspección, la realización de requerimientos de información y la práctica de declaraciones.

8. Que a partir del material probatorio recaudado en la presente actuación administrativa, la Delegatura considera que existen elementos de juicio suficientes para abrir una investigación formal contra la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS**.

La hipótesis de caso construida por la Delegatura consiste en que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría direccionado los procesos de selección relacionados con el **PAE** en favor de **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS** durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019. El presunto direccionamiento se habría materializado al establecer requisitos en los pliegos de condiciones que beneficiarían u otorgarían algún tipo de ventaja a esos agentes respecto de sus competidores. Los requisitos presuntamente anticompetitivos comprendían la obligación de presentar, junto con la propuesta o dentro de un plazo favorable a los particulares investigados, lo siguiente: (i) documentación que verificara la titularidad de la propiedad o el contrato de arrendamiento de una bodega de almacenamiento y un cuarto frío; y (ii) las hojas de vida del personal que se encargaría de la manipulación de alimentos acompañadas de los resultados de los exámenes médicos correspondientes<sup>14</sup>. Adicionalmente, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría fijado el presupuesto oficial de los procesos de selección relacionados con el **PAE** durante los años 2017, 2018 y 2019 en condiciones que se acomodaran a los intereses de **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS**.

La Delegatura aclarará que los comportamientos analizados pudieron generarse (i) porque la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** y los agentes de mercado investigados los desarrollaron con la intención de generar el resultado anticompetitivo ya explicado o (ii) porque la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** incumplió los deberes mínimos de diligencia que le eran exigibles al diseñar los procesos de selección. En ambos casos la conducta analizada en este acto sería sancionable en los términos del régimen de protección de la competencia.

<sup>7</sup> Radicado No. 20-18821-02, archivo 20018821--0000200001 del CP-ELECT.

<sup>8</sup> Radicado No. 20-18821-16, archivo 20018821—0001600001 y radicado No. 20-18821-17, archivo 20018821—0001700001 del CP-ELECT.

<sup>9</sup> Folios 106 al 109 del Cuaderno Público Físico 1 (en adelante “CPF1”) y folios 110 al 125 del Cuaderno Reservado General Físico (en adelante “CRGF”).

<sup>10</sup> Folios 1 al 32 del CPF1.

<sup>11</sup> Folios 230 al 237 y 241 al 252 del CRGF y folios 238 al 240 del CPF2.

<sup>12</sup> Folios 260 al 265 y 277 al 283 del CPF y folios 268 al 276 del CRGF.

<sup>13</sup> Folios 169 al 200 del CPF1 y folios 201 al 229 del CPF2.

<sup>14</sup> Los exámenes médicos, frotis de garganta, KOH de uñas, serología y/o coprológico.

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

En consideración de lo anterior, mediante este acto la Delegatura realizará una imputación principal y otra subsidiaria. La *imputación principal* consiste en que el direccionamiento de los procesos de selección en favor de **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS** habría ocurrido porque estos agentes habrían ejercido una determinada influencia sobre la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** para que fijara las reglas que permitieron que siempre obtuvieran la adjudicación de los contratos correspondientes sin enfrentar presiones competitivas. En este caso el comportamiento anticompetitivo se habría materializado por la participación activa y coordinada de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS**. La *imputación subsidiaria* consiste en que **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, de manera independiente y sin el ejercicio de alguna influencia por parte de **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS**, habrían incumplido la normativa aplicable y sus deberes mínimos de diligencia al diseñar y ejecutar los procesos de selección que se han considerado en este acto. En este caso la limitación a la dinámica de la competencia se habría generado exclusivamente por el comportamiento de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, de manera que **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS** simplemente habrían participado en los procesos de selección atendiendo las condiciones que habría impuesto la entidad contratante.

Con el propósito de sustentar la hipótesis de caso recién anotada, se presentarán los siguientes puntos: (8.1.) aspectos generales del **PAE**; (8.2.) actividad comercial de **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS**; (8.3.) práctica presuntamente anticompetitiva realizada por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**; (8.4.) desarrollo de los procesos de selección del **PAE** en el municipio de **FUSAGASUGÁ** en el 2015; (8.5) el marco normativo del direccionamiento; (8.6) sobre la continuidad de la conducta; (8.7) sobre la validez de los indicios como medio de prueba y (8.8.) sobre cómo la conducta analizada mantendría su carácter anticompetitivo aún si **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS** no hubieran participado en el presunto direccionamiento.

### 8.1. Aspectos generales del PAE

Para describir las prácticas que habrían restringido la libre competencia, primero se explicarán algunos aspectos generales relacionados con el **PAE**. En particular, se describirá su objeto, quiénes son los beneficiarios, los lineamientos técnicos-administrativos y otros datos puntuales sobre el **PAE** de **FUSAGASUGÁ**.

#### 8.1.1. Objeto

El **PAE** es una estrategia estatal para promover el acceso de niñas, niños y jóvenes al sistema educativo oficial (conformado por escuelas y colegios ubicados en zonas urbanas y rurales) y para impulsar la permanencia de los estudiantes en el ciclo educativo, por medio del suministro gratuito durante la jornada escolar de al menos un complemento alimentario, el cual puede ser desayuno, almuerzo y/o refrigerio<sup>15</sup>.

El suministro del complemento alimentario por medio del **PAE** permite mejorar los procesos de aprendizaje, los niveles de atención y el desarrollo cognitivo de las niñas, niños y jóvenes. Adicionalmente, disminuye el ausentismo en las aulas de clase y la deserción escolar, que se generan ante la falta de recursos económicos en las familias de los estudiantes, especialmente aquellas familias pertenecientes a comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales y gitanos), víctimas del conflicto armado y familias que, de acuerdo con el **SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES – SISBEN**, pertenecen a la población con vulnerabilidad nutricional. En ese sentido, recibir un complemento alimentario durante la jornada escolar resulta ser un incentivo para estudiar y para asistir a las instituciones educativas. En ese orden, el **PAE** está dirigido a niñas, niños y jóvenes registrados en el sistema de matrícula estudiantil básica y media (en adelante “**SIMAT**”) como estudiantes oficiales<sup>16</sup>.

Finalmente, cabe destacar que las principales fuentes de financiación del **PAE** provienen del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y del Sistema General

<sup>15</sup> D. 1075/2015. Art. 2.3.10.2.

<sup>16</sup> Res. 29452/2017 del Ministerio de Educación Nacional.

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

de Regalías. Los recursos económicos son entregados a las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos) para que estos establezcan la forma en la que el **PAE** sea operado.

### 8.1.2. Lineamientos técnicos – administrativos del PAE

El **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** tiene la obligación de emitir los Lineamientos Técnicos – Administrativos del **PAE**<sup>17</sup>. Estos lineamientos *“definen las condiciones, los elementos técnicos y administrativos mínimos que deben tener o cumplir todos los actores y operadores del programa para la prestación de un servicio de alimentación escolar con calidad, y poder ejecutar acciones dentro del mismo”*. Esos lineamientos también contienen *“los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del PAE, los cuales serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, los actores y los operadores de este programa”*. En desarrollo de ese deber, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** expidió la Resolución No. 16432 del 2 de octubre de 2015 y la Resolución No. 29452 del 29 de diciembre de 2017, aplicables a los procesos de selección objeto de estudio.

En el literal c del numeral 4.3.2. de los mencionados actos administrativos se definió la *“Fase de Alistamiento”* como *“las actividades y tareas que debe cumplir el operador una vez se perfeccione el contrato y hasta el inicio de la operación”*. Es decir, la fase de alistamiento se refiere a las actividades que se deben realizar cuando ya se ha celebrado el contrato. En el mismo sentido, en el anexo 2 de la Resolución No. 29452 de 2017 se indicó que la fase de alistamiento *“son las actividades y requisitos que debe cumplir el operador desde cuando se perfeccione el contrato y hasta el inicio de operación. El plazo para su cumplimiento lo establecerá la entidad contratante”*.

Dentro de esa fase de alistamiento se establecieron obligaciones, entre otras, la de relacionar los equipos de refrigeración y congelación, así como el relacionamiento del recurso humano. Sobre las obligaciones de los equipos de refrigeración y congelación, es preciso resaltar que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** no hace mención a un cuarto frío, tal y como se evidencia a continuación:

*“Fase de Alistamiento: (...) En esta etapa el operador debe realizar las siguientes actividades que se desarrollan en el <<Anexo No. 2 – Fase de Alistamiento, Equipos, Dotación e Implementos de Aseo>>. (...) **c. Relacionar los equipos y utensilios que dispone en bodega o planta de almacenamiento de alimentos o planta de ensamble, para llevar a cabo adecuadamente los procesos de operación del PAE: equipos de refrigeración y congelación,** grameras, termómetros, carretillas transportadoras, canastillas, estibas entre otros”*.

En el mismo sentido, en el numeral 2. *“De equipos y utensilios mínimos requeridos para la prestación del servicio según modalidad y tipo de ración”* se hizo mención a neveras, y no a un cuarto frío.

En relación con el recurso humano, en el artículo 4.3.1.1., que hace parte de la *“Fase de alistamiento de la operación por parte del operador”*, se reguló la necesidad del recurso humano. Allí se indicó que *“el operador debe garantizar el recurso humano necesario para el oportuno y adecuado cumplimiento de las diferentes etapas del proceso, desde su alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción en el comedor escolar, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos”*. Con fundamento en lo anterior, la obligación consistente en garantizar el recurso humano debía exigirse al adjudicatario del contrato, quien era la persona encargada de cumplir las obligaciones derivadas de ese vínculo.

### 8.1.3. El PAE del municipio de FUSAGASUGÁ

Para el 2019, el municipio de **FUSAGASUGÁ** contaba con 13 instituciones educativas oficiales. Este número comprende un total de 57 sedes ubicadas en zona urbana y rural, las cuales –de acuerdo con la información disponible en el **SIMAT**– garantizan el derecho a la educación de 17.925

<sup>17</sup> D. 1075/2015, art. 2.3.10.2.1, num. 5 y art. 2.3.10.3.1.

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

estudiantes (niñas, niños y jóvenes) <sup>18</sup>. Adicionalmente, es importante resaltar que aproximadamente 13.081 estudiantes fueron beneficiarios del **PAE**, de acuerdo con los informes rendidos por este municipio para el 2019. Esta cifra corresponde al 79% de las niñas, niños y jóvenes matriculados en las instituciones educativas oficiales<sup>19</sup>.

A continuación se presentan los agentes de mercado que intervinieron en los procesos de selección de los proveedores del **PAE** que adelantó la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** en el periodo comprendido entre 2016 y 2019.

## 8.2. Actividad comercial de PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS

En este aparte se presentará la actividad comercial desarrollada por las empresas **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBIÁS**, las cuales habrían constituido figuras plurales entre ellas para la presentación de ofertas en los procesos de selección que interesan en este caso.

### a. PROYECOOP y L&M

**PROYECOOP** y **L&M** están representadas por los esposos **LELIO AGUIRRE OSSA**, representante legal de **PROYECOOP**, y **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**, representante legal de **L&M**.

**PROYECOOP** fue constituida el 10 de octubre de 1999 e inscrita en el registro que lleva la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa de la Superintendencia de Economía Solidaria<sup>20</sup>. A partir del 12 de octubre de 1991 su representante legal ha sido **LELIO AGUIRRE OSSA**<sup>21</sup>. La Junta de Vigilancia, a 23 de julio de 2012, estaba conformada por los siguientes miembros principales: [REDACTED], **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** y [REDACTED], y los siguientes suplentes: [REDACTED]

[REDACTED]<sup>22</sup>. La actual revisora fiscal es **CAROLINA CARDONA ARBELÁEZ**, quien es hermana de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**<sup>23</sup> (representante legal de **L&M**).

Por su parte, **L&M** fue constituida el 10 de febrero de 2015 por [REDACTED] (representante legal de **PROYECOOP**) y [REDACTED]. Desde la constitución la representante legal ha sido **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**<sup>24</sup>.

Con base en los datos anteriores, la Delegatura habría corroborado que los esposos **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) y **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) han tenido vínculos con las dos empresas y desempeñado diferentes cargos en relación con ellas a lo largo del tiempo. Adicionalmente, se resaltan las siguientes coincidencias: **(i)** los certificados de existencia y representación legal relacionan la misma dirección (carrera 3A No. 4b-04 del barrio La Pola en Ibagué) y tienen registrados los mismos números de teléfono en los reportes del registro mercantil<sup>25</sup>; **(ii)** **CAROLINA**

<sup>18</sup> Alcaldía de **FUSAGASUGÁ**. “Análisis del sector educativo Municipio de Fusagasugá”. Disponible en: <https://obsgestioneducativa.com/wp-content/uploads/2021/07/DIAGNOSTICO-DEL-SECTOR-EDUCATIVO-2020.pdf>. Pág. 14.

<sup>19</sup> Alcaldía de **FUSAGASUGÁ**. “Análisis del sector educativo Municipio de Fusagasugá”. Disponible en: <https://obsgestioneducativa.com/wp-content/uploads/2021/07/DIAGNOSTICO-DEL-SECTOR-EDUCATIVO-2020.pdf>. Pág. 36.

<sup>20</sup> Radicado No. 20-18821-11, archivo 20018821—0001100003 del CP-ELECT.

<sup>21</sup> Radicado No. 20-18821-11, archivo 20018821—0001100003 del CP-ELECT.

<sup>22</sup> Radicado No. 20-18821-11, archivo 20018821—0001100003 del CP-ELECT. Certificado del 31 de enero de 2012 No. 1300012751081372100.

<sup>23</sup> Radicado No. 20-18821-11, archivo 20018821—0001100008 del CP-ELECT y radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_0835 del Cuaderno Reservado General Electrónico (en adelante “CRG-ELECT”). En declaración **LINDA MARCELA CARDONA ARBELAEZ** indicó que **CAROLINA CARDONA ARBELAEZ** era su hermana. Min. 2:15:19 y ss.

<sup>24</sup> Radicado No. 20-18821-10, archivo 20018821—0001000002 del CP-ELECT y radicado No. 20-18821-10, archivo 20018821—0001000003 del CRG-ELECT. Pág. 170. Acta No. 12 Asamblea General extraordinaria de fecha 7 de noviembre de 2020, aparece como única accionista la señora [REDACTED].

<sup>25</sup> Radicado No. 20-18821-10, archivo 20018821—0001000004 del CP-ELECT y archivo 20018821—0001000003 del CRG-ELECT. Radicado No. 20-18821-11, archivo 20018821—0001100008 del CP-ELECT.

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

**CARDONA ARBELÁEZ** –quien tiene vínculos de parentesco con **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**– es la revisora fiscal de **PROYECOOP**<sup>26</sup> y fue contadora de **L&M** en el periodo comprendido entre 2017 y 2019<sup>27</sup>; (iii) [REDACTED] fue accionista de **L&M** hasta el 20 de diciembre de 2018<sup>28</sup>, fecha en la cual le vendió su participación accionaria a [REDACTED]. Además, **LELIO AGUIRRE OSSA** ejerció como representante legal de **PROYECOOP** y participó activamente en los procesos de selección en los que ésta participaba.

En síntesis, existen elementos suficientes que acreditarían que las **PROYECOOP** y **L&M** beneficiarían, de manera indiscriminada, a **LELIO AGUIRRE OSSA** y **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**.

#### b. **AMMON** y **TTOBÍAS**

**AMMON** y **TTOBÍAS** están vinculadas a los esposos **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (representante legal suplente de **AMMON**) y **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** (representante legal de **AMMON** y **TTOBÍAS**).

**AMMON** fue constituida el 7 de abril de 2011<sup>29</sup>. Desde el 11 de junio de 2015 **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** ha sido la representante legal<sup>30</sup>, y desde el 24 de mayo de 2011 **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** se ha desempeñado como el representante legal suplente<sup>31</sup>.

Por su parte, **TTOBÍAS** fue constituida el 7 de abril de 2005, entre otros, por [REDACTED] y [REDACTED]<sup>32</sup>. Desde la constitución, **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** se ha desempeñado como la representante legal de esta persona jurídica<sup>33</sup>.

En el mismo sentido, se resaltan los siguientes elementos coincidentes entre **AMMON** y **TTOBÍAS**: (i) la dirección que reportan en el registro mercantil es la misma<sup>34</sup> (carrera 86 No. 24 A – 19 Sur, Bodega F, Bogotá, Cundinamarca); (ii) tienen registrados los mismos números de teléfono en el registro mercantil<sup>35</sup>; (iii) [REDACTED] (participante de **AMMON** y **TTOBÍAS**) y [REDACTED] (representante legal de **AMMON** y **TTOBÍAS**) figuran como personas que participan en la constitución de estas sociedades<sup>36</sup>; (iv) en 2013 **TTOBÍAS** se constituyó como accionista de **AMMON**<sup>37</sup>; y (v) **CARLOS ALBERTO DÍAZ PARRA** es el revisor fiscal de ambas sociedades<sup>38</sup>.

Todo lo expuesto permitiría concluir que **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** y **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** son beneficiarios de las actividades de las empresas **AMMON** y **TTOBÍAS** de manera indiscriminada.

De conformidad con lo anterior, en la siguiente tabla se presentan los datos relevantes de las cuatro personas jurídicas referidas:

<sup>26</sup> Radicado No. 20-18821-11, archivo 20018821—0001100008 del CP-ELECT.

<sup>27</sup> Radicado No. 20-18821-10, 20018821—0001000003 del CRG-ELECT. Pág. 104 Estado de resultados integral de 2017.

<sup>28</sup> Radicado No. 20-18821-40, archivo 20018821—0004000003 del CRG-ELECT.

<sup>29</sup> Radicado No. 20-18821-80, archivo 20018821—0008000011 del CRG-ELECT.

<sup>30</sup> Radicado No. 20-18821-33, archivo 20018821--0003300008 del CP-ELECT.

<sup>31</sup> Radicado No. 20-18821-33, archivo 20018821--0003300007 del CP-ELECT.

<sup>32</sup> Radicado No. 20-18821-21, archivo 20018821--0002100010 del CP-ELECT.

<sup>33</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240226\_1503 del CRG-ELECT. Declaración de **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ**. Min. 8:25 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / FUNDACIÓN TTOBIAS / 01-DEC\_CONSUELO-VIVAS / GRABACIÓN.

<sup>34</sup> Folio 230 del CRGF y folio 260 del CPF2. Visita administrativa adelantada en **AMMON** y **TTOBÍAS** respectivamente.

<sup>35</sup> Radicados No. 20-18821-22, archivo 20018821—0002200003 del CP-ELECT; No. 20-18821-10, archivo 20018821—0001000003 del CRG-ELECT y No. 20018821—33, archivo 20018821--0003300007 del CP-ELECT.

<sup>36</sup> Radicados No. 20-18821-80, archivo 20018821—0008000011 del CRG-ELECT y No. 20-18821-21, archivo 20018821--0002100010 del CP-ELECT.

<sup>37</sup> Radicado No. 20-18821-80, archivo 20018821—0008000011 del CRG-ELECT.

<sup>38</sup> Radicado No. 20-18821-22, archivo 20018821--0002200003 y No. 20-18821-33, archivo 20018821--0003300007 del CP-ELECT.

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

Tabla No. 1 - comparativo PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS				
	PROYECOOP	L&M	AMMON	TTOBIÁS
<b>Tipo de organización</b>	Entidad de Economía Solidaria - Cooperativa de trabajo asociado	Sociedad por acciones simplificada	Sociedad por acciones simplificada	Entidad sin ánimo de lucro – Fundación
<b>Dirección y domicilio</b>	Cra. 4 # 1- 47 Barrio Jaramillo, Libano			
	Cra. 3A No 4b-04 Barrio La Pola, Ibagué	Cra. 3A No 4b-04 Barrio La Pola, Ibagué		
			Cra. 86 No. 24 A – 19 Sur, Bodega F local 42011 A - Corabastos	Cra. 86 No. 24 A – 19 Sur, Bodega F local 11 Corabastos
<b>Teléfonos</b>	2664469 2717791 3125061027 3125121815	2664469 2717791 3125061027 3125121815		
			2656521	2656521
<b>Objeto social</b>	“Prestar el servicio de alimentación con raciones ensambladas o preparadas en los sitios de atención a entidades públicas y privadas, como (...) instituciones educativas (...)” “Contratar con entidades públicas y/o privadas, el abastecimiento permanente de los productos y garantizar la distribución de los mismos”.	“Prestar toda clase de servicios y suministro a entidades públicas y privadas, en especial, servicios de alimentación preparada tales como, (...) servicios de alimentación escolar y de recuperación nutricional en desarrollo de programas sociales dirigidos a la población vulnerable”	“Comercialización, producción agrícola y ganadería. Así mismo podrá realizar cualquier otra actividad económica lícita tanto en Colombia como en el extranjero”-	“13. Prestar los servicios que requieran las instituciones (...) como servicio de alimentación con raciones ensambladas o preparadas, y dentro de este desarrollar toda clase de actividades en las áreas de almacenamiento, conservación, suministro y manipulación de alimentos (...)”.
<b>Participación en la entidad</b>	<b>1999</b> <b>LELIO AGUIRRE OSSA</b> (93.291.960) Representante legal desde constitución			
				<b>2005</b> <b>ACTA DE CONSTITUCIÓN</b> (entre otros) - [REDACTED] ( ) - [REDACTED] ( )
			<b>2011</b> <b>SOCIOS</b> - [REDACTED] ( ) - [REDACTED] ( )	
	<b>2012</b> <b>JUNTA DE VIGILANCIA</b> (entre otros) - [REDACTED]			

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

	PROYECOOP	L&M	AMMON	TTOBÍAS
	( )		2013 SOCIOS ( ) - - ( )	
		2015 SOCIOS ( ) <sup>39</sup> ( )		
Representante legal	Desde constitución LELIO AGUIRRE OSSA (93.291.960)	Desde constitución LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ (28.822.231)		Desde constitución CONSUELO VIVAS RAMÍREZ (51.948.673)
			2015 CONSUELO VIVAS RAMÍREZ (51.948.673)	
Revisor Fiscal		2017 ( )		
	2024 CAROLINA CARDONA ARBELÁEZ (65.711.930 TP 55368)		2024 CARLOS ALBERTO DÍAZ PARRA (79.215.015 TP 90963)	2024 CARLOS ALBERTO DÍAZ PARRA (79.215.015 TP 90963)

**Fuente:** Elaborado por la Delegatura con base en información que obra en el expediente.

Además de lo anterior, a continuación se presentan los elementos de prueba relacionados con la forma en que las personas jurídicas investigadas adoptarían las decisiones orientadas a promover su participación en los procesos de selección que serán examinados en el marco de esta actuación.

### 8.2.1. PROYECOOP

Conforme al material probatorio que obra en el expediente, el investigado **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) aseguró que su cargo de representante legal le permite adoptar todas las decisiones relacionadas con **PROYECOOP**. Puntualmente, señaló que su rol estaba orientado a desarrollar las siguientes actividades: (i) seleccionar el personal requerido, (ii) identificar los procesos de selección de su interés, (iii) analizar el cumplimiento o no de los requisitos del pliego, (iv) participar en la elaboración de la propuesta y (v) coordinar la recopilación y organización de los documentos<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Radicado No. 20-18821-40, archivo 20018821—0004000003 del CRG-ELECT. El 20 de diciembre de 2018 (representante legal de **PROYECOOP**) le vendió la totalidad de su participación a (representante legal de **L&M**).

<sup>40</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_002 del CRG-ELECT. Declaración de **LELIO AGUIRRE OSSA**. Min. 35:30 y ss; 1:25:00 y ss; 11:28:54 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / PROYECOOP / 01-DEC\_LELIO-AGUIRRE-OSSA / GRABACIÓN.

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

También manifestó que **PROYECOOP** conformó uniones temporales con **L&M** en el marco de alianzas estratégicas para que esta persona jurídica ganara experiencia para poder participar en los procesos de selección relacionados con el **PAE**, pues era una empresa nueva que había creado su esposa **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**). Lo manifestado por **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) se expone a continuación:

*“DESPACHO: ¿y qué beneficios traía para **PROYECOOP** presentarse en unión temporal con **L&M** Servicios y suministros?”*

***LELIO AGUIRRE OSSA:** No, cuando empezó, se empezó a presentar con **L&M** era porque pues **L&M** era una empresa nueva que creó mi esposa, ¿sí?”*

***DESPACHO:** ¿Desde qué año?”*

***LELIO AGUIRRE OSSA:** No me acuerdo, me tocaría preguntarle, es que no recuerdo bien.*

***DESPACHO:** Lo que recuerde.*

***LELIO AGUIRRE OSSA:** Es que no recuerdo bien si fue como desde el 2015, no me acuerdo, creo que en el 2015, 2016. Entonces más que todo se incluía esa empresa ahí era como para poderle ir darle experiencia.*

***DESPACHO:** ¿Para darle experiencia a **L&M**?”*

***LELIO AGUIRRE OSSA:** A **L&M**.*

***DESPACHO:** ¿En los procesos de contratación estatal de **PAE**?”*

***LELIO AGUIRRE OSSA:** Que ella fuera adquiriendo experiencia porque era una empresa nueva<sup>41</sup>.*

Lo mencionado evidenciaría la estrecha relación que tiene **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) con **L&M**, no solo en calidad de socio sino también como un participante activo en el giro ordinario de los negocios de **L&M**.

### 8.2.2. L&M

**LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) manifestó que ha sido la única representante legal desde que se creó la empresa y que ella asume la responsabilidad administrativa y legal de **L&M**. Entre las actividades que desarrolla en la compañía, **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** señaló que se encarga de: (i) dar las instrucciones generales de la parte administrativa y de supervisar a todas las personas que intervienen en la elaboración de las ofertas que se presentarán en un proceso de selección con el Estado, (ii) determinar los precios de venta, la estructura de costos en los procesos de selección a los cuáles se va a presentar la compañía, (iii) examinar la posibilidad de conformar o no uniones temporales o consorcios con otras empresas en el mercado y (iv) coordinar la elaboración de las ofertas y el cargue de estas en el sistema electrónico para la contratación pública (**SECOP**)<sup>42</sup>.

Más adelante se explicará el importante papel que **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) desempeña en el giro ordinario de los negocios de **L&M** y en la forma en la que esta última empresa participa en los procesos de selección.

<sup>41</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_002 del CRG-ELECT. Declaración de **LELIO AGUIRRE OSSA**. Min. 55:57 al 56:31. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / PROYECOOP / 01-DEC\_LELIO-AGUIRRE-OSSA / GRABACIÓN.

<sup>42</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_0835 del CRG-ELECT. Declaración de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**. Min. 19:06 y ss; 31:43 y ss; 35:30 y ss; 01:02:13 y ss; 1:22:00 y ss; 1:27:15 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / LYM SERVICIOS Y SUMINISTROS / 01-DEC\_LINA\_MARCELA\_CARDONA\_ARBELAEZ / GRABACIÓN.

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

### 8.2.3. AMMON y TTOBÍAS

Con respecto a las personas encargadas de adoptar las decisiones en las empresas **AMMON** y **TTOBÍAS**, es preciso resaltar que, aunque **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** ejerce la representación legal de estas empresas, **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** también desarrolla actividades como representante de estas empresas.

**LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) hizo referencia a que **L&M** se presentaba con las empresas de **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (participante de **AMMON** y **TTOBÍAS**), con independencia de si se asociaba con **AMMON** o con **TTOBÍAS**, aludiendo a las uniones temporales que había conformado para la prestación del **PAE** en **FUSAGASUGÁ**. En particular, manifestó que **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** participaba en la negociación para la conformación de las uniones temporales<sup>43</sup>.

**LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) indicó que para presentarse en los procesos del **PAE** consiguió como socio a **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (participante de **AMMON** y **TTOBÍAS**), quien era un mayorista de abastos, que manejaba todo el tema de suministros. Manifestó que con la empresa de él hacían uniones temporales para cumplir con los requisitos del pliego de condiciones. Además, que **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** se encargaba de hacer suministros, del pago de nóminas y de la parte financiera<sup>44</sup>. Mencionó que no recordaba bien si el representante legal de **AMMON** y **TTOBÍAS** era **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**, pero que consultaba con este si participaban en un proceso de selección en unión temporal o consorcio, que era a él a quien le preguntaba si le interesaba el “negocio” y quien decidía si presentarse o no. Incluso se refirió a **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** como el socio capitalista de **AMMON** y **TTOBÍAS**. Todo esto resaltaría el rol activo de **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** dentro de la contratación de **AMMON** y **TTOBÍAS**<sup>45</sup>.

Sobre el particular, al rendir declaración **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (participante de **AMMON** y **TTOBÍAS**) indicó que era representante legal suplente (aunque no había ejercido), que trabajaba en la bodega (abasteciéndola y haciendo despacho de pedidos) y en el tema de compras para **AMMON** y **TTOBÍAS**. Llama la atención de la Delegatura que lo manifestado por **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** no coincide con lo manifestado por los representantes legales de **PROYECOOP** y **L&M**. Contrario a lo señalado por **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) sobre el importante rol que desempeña **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** en el desarrollo de las actividades de **AMMON** y **TTOBÍAS**, las declaraciones de **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** están orientadas a resaltar que su rol en estas empresas no es tan representativo. Incluso manifestó que él se encarga de proyectar de forma inicial los precios ofrecidos por **AMMON** y **TTOBÍAS**, mientras que **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** (representante legal de **AAMON** y **TTOBÍAS**) es quien se encarga de establecer el valor final<sup>46</sup>.

En línea con lo anterior, **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** (representante legal de **AAMON** y **TTOBÍAS**) indicó que **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (participante de **AMMON** y **TTOBÍAS**)

<sup>43</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_0835 del CRG-ELECT. Declaración de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**. Min. 2:03:25 y ss; 2:05:30 y ss; 2:36:33 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / LYM SERVICIOS Y SUMINISTROS / 01-DEC\_LINA\_MARCELA\_CARDONA\_ARBELAEZ / GRABACIÓN.

<sup>44</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_002 del CRG-ELECT. Declaración de **LELIO AGUIRRE OSSA**. Min. 31:45 y ss; 31:40 y ss; 52:46 y ss; 1:17:22 y ss; 1:50:40 y ss; 1:53:50 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / PROYECOOP / 01-DEC\_LELIO-AGUIRRE-OSSA / GRABACIÓN.

<sup>45</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_002 del CRG-ELECT. Declaración de **LELIO AGUIRRE OSSA**. Min. 1:13:21 y ss; 1:40:30 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / PROYECOOP / 01-DEC\_LELIO-AGUIRRE-OSSA / GRABACIÓN.

<sup>46</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_1121 del CRG-ELECT. Declaración de **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**. Min. 5:04; 9:11 y ss; 14:31 y ss; 58:54 y ss; 59:55 y ss; 1:04:49 y ss; 1:29:54 y ss; 1:31:06 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / AMMON AGRI SAS / 02-DEC-JOSE\_RODOLFO\_PINZON / GRABACIÓN. En el mismo sentido, Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_1335 del CRG-ELECT. Declaración de **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**. Min. 4:57 y ss; min. 23:35 y ss; Min. 29:29 y ss; min 33.50 y ss; min. 50:32 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / FUNDACIÓN TTOBIAS / 02-DEC\_JOSE-PINZON / GRABACIÓN.

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

apoyaba con la parte económica, con los precios, su viabilidad y los aspectos comerciales<sup>47</sup>. Lo anterior, con el fin de encubrir la verdadera función de este al interior de **AMMON** y **TTOBÍAS**.

Finalmente, la Delegatura indagó sobre el rol de **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** (representante legal de **AAMON** y **TTOBÍAS**). Al respecto, **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** manifestó que sus actividades estaban relacionadas con la selección y viabilidad económica de los procesos en los que participan las compañías y la revisión de la información contable<sup>48</sup>. Adicionalmente, **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) confirmó en el marco de su declaración que **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** se encargaba de los aspectos contables<sup>49</sup>.

### **8.3. Prácticas presuntamente anticompetitivas realizadas por la ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**

La Delegatura presentará en esta sección los elementos de prueba con los que se podría corroborar la hipótesis consistente en que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría incurrido en un direccionamiento de procesos de selección relacionados con el **PAE**. Este direccionamiento habría favorecido a **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS** durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019.

En particular, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría ejecutado una práctica tendiente a limitar la libre competencia en favor de **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS** al establecer requisitos en los pliegos de condiciones con el propósito de restringir –de manera desproporcionada e injustificada– la participación de oferentes en los procesos de selección objeto de estudio. El presunto direccionamiento habría tenido el objeto y el efecto de beneficiar a **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS** para que resultaran adjudicatarios y/u obtuvieran algún tipo de ventaja respecto de otros competidores.

La Delegatura pudo constatar que el direccionamiento se habría materializado por medio de tres elementos. El primero consistió en exigir que desde la presentación de la oferta los proponentes interesados acreditaran la propiedad o arrendamiento de una bodega de almacenamiento de alimentos ubicada en el municipio de **FUSAGASUGÁ**, la cual debía estar equipada con un cuarto frío para refrigerar y/o congelar los alimentos. La segunda consistió en exigir desde la presentación de la oferta que los proponentes anexaran las hojas de vida y exámenes médicos del personal que estaría encargado de la manipulación de los alimentos en caso de que resultara adjudicatario. Finalmente, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** solicitó cotizaciones únicamente a las empresas **PROYECOOP** y **L&M** para la elaboración del presupuesto oficial de los procesos de selección.

Para sustentar esta hipótesis se hará una descripción de la manera en que la conducta se habría materializado en cada proceso de selección analizado (**8.3.1**). Adicionalmente, se presentarán las conclusiones sobre la conducta contraria a la libre competencia objeto de estudio (**8.3.2**).

#### **8.3.1. Procesos de selección presuntamente afectados por la conducta anticompetitiva**

A continuación se describirán cronológicamente los procesos de selección en los que se habría materializado una vulneración a la libre competencia. Se detallará cómo se adelantó el proceso y qué elementos existen para concluir que, presuntamente, se habría materializado la conducta.

<sup>47</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240226\_1503 del CRG-ELECT. Declaración de **CONSUELO VIVAS RAMIREZ**. Min. 28:18 y ss; 58:32 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / FUNDACIÓN TTOBIAS / 01-DEC\_CONSULEO-VIVAS / GRABACIÓN.

<sup>48</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240226\_1503 del CRG-ELECT. Declaración de **CONSUELO VIVAS RAMIREZ**. Min. 19:59 y ss; 26:37 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / FUNDACIÓN TTOBIAS / 01-DEC\_CONSULEO-VIVAS / GRABACIÓN.

<sup>49</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_0835 del CRG-ELECT. Declaración de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**. Min. 2:44:13 y ss. La ruta es la siguiente: 20018821—0010600002 / DECLARACIONES / LYM SERVICIOS Y SUMINISTROS / 01-DEC\_LINA\_MARCELA\_CARDONA\_ARBELAEZ / GRABACIÓN.

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

### 8.3.1.1. Licitación pública No. LP-2016-0006

La licitación pública No. 2016-0006<sup>50</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula oficial de las IEM, registrados en el SIMAT, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto oficial de 2.270.512.860 COP. El 26 de junio de 2016 se expidió la Resolución No. 590 de 2016, por medio de la cual se dio apertura al proceso. El 11 de julio de 2016 se efectuó el cierre para la entrega de propuestas y en el acta consta que se recibió solamente la de la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP** (conformada por **L&M** con un 10% de participación, **AMMON** con un 50% de participación y **PROYECOOP** con un 40% de participación). Del 11 al 21 de julio de 2016 se llevó a cabo la evaluación y el 25 de julio de 2016 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución No. 675 de 2016, por medio de la cual adjudicó el proceso a la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP**.

A continuación se analizarán los elementos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento y el personal destinado para la manipulación de alimentos que habrían facilitado que la adjudicación del proceso de selección hubiera sido a favor de la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP** (conformada por **L&M**, **AMMON** y **PROYECOOP**).

#### (i) Sobre la bodega de almacenamiento

En los requisitos técnicos de este proceso de selección se estableció que la bodega de almacenamiento de alimentos<sup>51</sup> debía estar ubicada en **FUSAGASUGÁ**, tener un área mínima de 80 mts<sup>2</sup> y contar con un cuarto frío de refrigeración o congelación, entre otros elementos de equipamiento. Cada proponente debía acreditar la disponibilidad de esta bodega al momento de la presentación de su oferta. Este requisito habría de acreditarse por medio de alguno de los siguientes documentos: la escritura pública, el certificado de tradición o el contrato de arrendamiento de la bodega. Adicionalmente, se debería allegar un concepto sanitario favorable expedido por la autoridad sanitaria competente con una antelación no mayor a 90 días al momento de la entrega de la propuesta. En caso de que no se cumplieran los requisitos mencionados, la propuesta sería rechazada.

Sobre este asunto en particular, los interesados en este proceso de selección presentaron las siguientes observaciones al proyecto de pliego de condiciones:

De una parte, **MARIELA ORDOÑEZ**, gerente de licitaciones de la **UNIÓN TEMPORAL COOPSERVIR**, solicitó que la bodega no fuera un requisito habilitante, sino que fuera exigida en la fase de alistamiento. En su concepto, este requisito solo era necesario al momento de la ejecución del contrato. Por lo tanto, sería suficiente que el proponente presentara una carta de compromiso de disponibilidad de la bodega en caso de resultar adjudicatario. La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** manifestó que no realizaría ninguna modificación, pues era un requisito habilitante. Lo anterior debido a que se requería verificar las condiciones mínimas de la bodega para garantizar la continuidad inmediata del **PAE**<sup>52</sup>.

De otra parte, algunas personas presentaron observaciones en relación con el requisito de aportar un concepto sanitario emitido por autoridad competente. Se debe aclarar que la entidad dispuso inicialmente que este concepto debía ser expedido dentro de los 60 días anteriores a la presentación de la propuesta. Al respecto, **CLAUDIA ALEJANDRA LEGUIZAMÓN PRADA** manifestó que ni en la Resolución No. 2674 de 2013 ni en el Decreto 3075 de 1997 se establecía que el concepto favorable emitido por la entidad sanitaria debía tener una vigencia de 60 días. Por

<sup>50</sup> SECOP “Proceso Número: LP. 2016-0006”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=.](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=)

<sup>51</sup> SECOP “Proceso Número: LP. 2016-0006”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=.](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=) Archivo “*Pliegos de Condiciones definitivos*”. Pág. 49.

<sup>52</sup> SECOP “Proceso Número: LP. 2016-0006”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=.](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=) Archivo “*APRECIACIONES DE LA ENTIDAD SOBRE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES*”. Pág. 25.

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

lo tanto, solicitó que la vigencia del mencionado documento fuera de 1 año. Sobre este mismo requisito, **KEYLA FERNANDA HINOJOSA VILLAREAL** manifestó que este tipo de conceptos tenían una vigencia de 1 año, de manera que un proponente que cuente con la bodega y con un certificado superior a 60 días tendría la misma posibilidad de prestar el servicio en las condiciones solicitadas.

Con respecto a estas observaciones, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** manifestó que, de acuerdo con el artículo 72 del Decreto 3075 de 1997, las autoridades sanitarias tienen la obligación de practicar mínimo dos visitas por semestre a los establecimientos de alimentos de mayor riesgo en salud pública, y una visita por semestre a los demás establecimientos de alimentos de menor riesgo. Sin embargo, la entidad consideró viable modificar este requisito y establecer en el pliego de condiciones que el concepto favorable debía tener una antigüedad no mayor a 90 días. La Delegatura considera importante resaltar que, a pesar de que en este caso la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** aceptó modificar el requisito, la modificación realizada no fue relevante, pues lo que usualmente se requería en los pliegos de condiciones era que el certificado no tuviera una antigüedad superior a un año.

*(ii) Sobre el recurso humano*

En este proceso de selección se exigió como requisito habilitante técnico que el oferente debía entregar junto con su propuesta las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular debía adjuntar **(i)** la hoja de vida de un coordinador operativo, **(ii)** la hoja de vida de mínimo tres (3) supervisores técnicos y **(iii)** la hoja de vida del personal encargado de la manipulación de alimentos. Estos últimos documentos debían estar acompañados de certificación médica que acreditara la aptitud para la actividad –no mayor a 1 año–, exámenes médicos de frotis de garganta, KOH de uñas y serología, y certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–.

Al respecto **KEYLA FERNANDA HINOJOSA VILLAREAL**, en las observaciones que presentó al proyecto de pliego de condiciones, solicitó que fuera eliminado el requisito relacionado con la entrega de las hojas de vida del personal manipulador de alimentos con la presentación de la oferta debido a que *“era un claro favorecimiento al actual operador que es quien cuenta con dicha documentación, afectando así la posibilidad de presentación de otros oferentes”*<sup>53</sup>. Así mismo, manifestó que **(i)** debido a que no todo el personal requerido para ejecutar el contrato iba a manipular alimentos, no era necesario presentar en la propuesta la hoja de vida, la fotocopia del documento de identidad, la certificación médica de estado de salud y aptitud para manipular alimentos, la certificación en manipulación de alimentos y manejo higiénico sanitario y los exámenes de laboratorio (frotis de garganta, serología y KOH de uñas) de todo el personal requerido para ejecutar el contrato. Agregó que **(ii)** de acuerdo con la Resolución No. 16432 de 2016, estos documentos se deben presentar en la fase de operación, por consiguiente, requerirlos con la presentación de la propuesta demostraría un claro favorecimiento a un oferente<sup>54</sup>.

Sobre este aspecto, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** manifestó que la exigencia de presentar con la propuesta las hojas de vida del personal encargado de la manipulación de los alimentos era un requisito objetivo, de posible cumplimiento para cualquier oferente y necesario para garantizar la ejecución inmediata del servicio. En lo relacionado con la presentación de las hojas de vida, exámenes de salud y certificaciones de manipulación de alimentos de todo el personal, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** únicamente se limitó a explicar que la certificación médica de estado de salud y aptitud para manipular alimentos, la certificación en manipulación de alimentos y manejo higiénico sanitario y los exámenes de laboratorio (frotis de garganta, serología y KOH de uñas) eran documentos exigidos para el personal manipulador de alimentos, mientras que para el

<sup>53</sup> SECOP “Proceso Número: LP. 2016-0006”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=.](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159361&g-recaptcha-response=) Archivo “APRECIACIONES DE LA ENTIDAD SOBRE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES”. Pág. 11.

<sup>54</sup> Ibidem.

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

resto del personal se debía presentar la hoja de vida junto con los soportes de idoneidad y experiencia<sup>55</sup>.

### 8.3.1.2. Licitación pública No. LP-2016-0015

La licitación pública No. 2016-0015<sup>56</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula oficial de las IEM, registrados en el SIMAT, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto oficial de 2.602.198.580 COP. El 13 de diciembre de 2016 expidió la Resolución No. 1246 de 2016, por medio de la cual se dio apertura al proceso de selección. El 23 de diciembre de 2016 efectuó el cierre para la entrega de propuestas y, de acuerdo con el acta de cierre, se recibió solamente la de la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **L&M** con un 50% de participación, **AMMON** con un 40% de participación y **PROYECOOP** con un 10% de participación). Del 23 de diciembre de 2016 al 2 de enero de 2017 se llevó a cabo la evaluación, y el 6 de enero de 2017 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución No. 34 de 2017 por medio de la cual se adjudicó el proceso a la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES**.

A continuación se analizarán los aspectos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento y el personal destinado para la manipulación de alimentos que habrían facilitado que la adjudicación del proceso de selección se realizara en favor de la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **L&M**, **AMMON** y **PROYECOOP**).

#### (i) Sobre la bodega de almacenamiento

La bodega de almacenamiento de alimentos se solicitó en este proceso de selección como requisito habilitante técnico<sup>57</sup>. La bodega debía estar ubicada en el municipio de **FUSAGASUGÁ**, con un área mínima de 80 metros cuadrados y debía contar con un cuarto frío de refrigeración o congelación, entre otros. Se debía acreditar la disponibilidad de esta bodega al momento de la presentación de la oferta, para lo cual el proponente debía presentar la escritura pública o el certificado de tradición, o el contrato de arrendamiento –en caso de que fuera alquilada–. Adicionalmente, debía contar con un concepto sanitario favorable de la autoridad competente expedido con no más de 90 días respecto del momento de la entrega de la propuesta. En caso de que no se cumplieran los requisitos mencionados, la propuesta sería rechazada.

La **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** manifestó en sus observaciones al proyecto del pliego de condiciones que el hecho de que se estableciera que la bodega debía estar ubicada en **FUSAGASUGÁ** y que, además, debía tener un espacio mínimo de 80 metros cuadrados, lesionaba el principio de igualdad frente a aquellos posibles oferentes que tuvieran una bodega en un lugar distinto al municipio de **FUSAGASUGÁ**. Adicionalmente, en lo relacionado con el concepto sanitario favorable emitido por la autoridad sanitaria competente, en el proyecto de pliego de condiciones se estableció que el concepto no debía ser mayor a 60 días al momento de la entrega de la propuesta, frente a lo cual la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** manifestó que los conceptos sanitarios, cuando son favorables y no tienen observaciones, tienen un periodo de vigencia de un año, por lo que un oferente podría cumplir este requisito con un concepto favorable emitido en un periodo superior a 60 días<sup>58</sup>.

La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no acogió las observaciones. Manifestó que (i) la bodega era un requisito habilitante porque era necesario darle continuidad inmediata al **PAE** y, por lo tanto, una

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>.

<sup>57</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Pliegos de Condiciones definitivos - PLIEGO”. Pág. 49.

<sup>58</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones - RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES”. Pág. 17.

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

vez adjudicado el contrato se debía contar con un espacio adecuado para el almacenamiento inmediato de los alimentos. Adicionó –como lo había hecho en la licitación **LP-2016-0006**– que **(ii)** de acuerdo con el artículo 72 del Decreto 3075 de 1997, las autoridades sanitarias tienen la obligación de practicar dos visitas por semestre a los establecimientos de mayor riesgo en salud pública y una visita por semestre a los demás establecimientos de alimentos de menor riesgo. Así las cosas, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** mantuvo el requisito habilitante relacionado con la bodega ubicada en **FUSAGASUGÁ** con un tamaño de 80 metros cuadrados y estableció en el pliego de condiciones definitivo que el concepto favorable sobre la bodega podría tener una antigüedad no mayor a 90 días, a pesar de que como ya se ha mencionado, los conceptos favorables tendrían una vigencia de 1 año.

*(ii) Sobre el recurso humano*

En este proceso de selección se exigió como requisito habilitante técnico que el oferente debía entregar junto con su propuesta las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular debía adjuntar **(i)** la hoja de vida de un coordinador operativo, **(ii)** la hoja de vida de mínimo tres (3) supervisores técnicos y **(iii)** la hoja de vida del personal que se encargaría de la manipulación de los alimentos, de los cuales mínimo el 80% debía residir en **FUSAGASUGÁ**. La hoja de vida debía acompañarse de certificación médica que acreditara que la persona es apta para manipular alimentos –no mayor a 1 año–, exámenes médicos de frotis de garganta, KOH de uñas y coprología, y certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–.

Al respecto, **DENIS MARYELI MÉNDEZ RICO** solicitó que la presentación de las hojas de vida del personal manipulador de alimentos se realizara una vez el contrato fuera adjudicado porque a los proponentes foráneos les quedaría imposible cumplir con este requisito<sup>59</sup>. Así mismo, la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** solicitó una explicación sobre la situación referente a que el proyecto de pliegos de condiciones determinara la entrega de las hojas de vida de todo el personal que interviene en la ejecución del contrato (incluyendo al personal de manipulación de alimentos) desde el momento de la presentación de la oferta. Esto debido a que la recolección de las hojas de vida del personal que ejecutará el contrato, especialmente aquel encargado de la manipulación de los alimentos, es un proceso que solo adelanta el proponente al que se le adjudica el contrato. **DENIS MARYELI MÉNDEZ RICO** y la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** manifestaron que solicitar con la propuesta la presentación de las hojas de vida de todo el personal que intervendría en la ejecución del contrato era un claro favorecimiento al operador del contrato<sup>60</sup>. Al respecto, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** manifestó que el personal debía estar disponible al momento de iniciar la ejecución del contrato porque era necesario que con la propuesta se presentara todo el recurso humano.

Adicionalmente, **NUBIA INÉS VIVAS** –y otras personas dedicadas a la manipulación de alimentos– manifestaron en sus observaciones que la entidad debía exigir que el 100% del personal manipulador de los alimentos residiera en el municipio de **FUSAGASUGÁ**. Frente a esta observación la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** exigió que por lo menos el 80% del personal relacionado con la manipulación de alimentos residiera en el municipio de **FUSAGASUGÁ**. Sobre el particular, se observa que, independientemente de que este requisito se incluyera en el pliego de condiciones debido a la observación referida, el objeto y el resultado de establecer este tipo de requisitos consistiría en favorecer a la empresa que estuviera ejecutando el contrato, especialmente si se tiene en cuenta que las hojas de vida debían ser presentadas junto con la oferta. En esa medida, cada proponente, sin tener ningún tipo de certeza sobre la posibilidad de resultar adjudicatario o no, debía iniciar los procesos de contratación de personal siendo probable que un

<sup>59</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones - RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES”. Pág. 10.

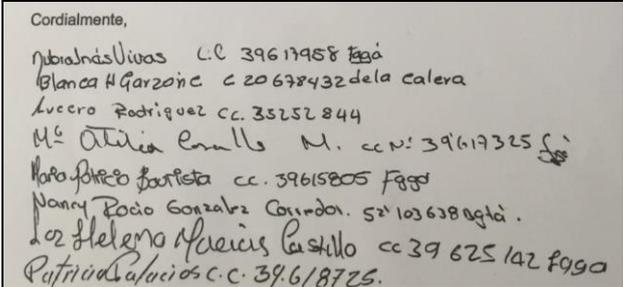
<sup>60</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones - RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES”. Pág. 23.

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

gran porcentaje de ese personal ya fuera empleado por el prestador del servicio para ese momento<sup>61</sup>. Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que el personal requerido debía tener formación y experiencia en manipulación de alimentos, de manera que era necesaria una inversión de tiempo y recursos para adquirir las condiciones necesarias para vincularse a la ejecución del contrato. A pesar de eso, la entidad consideró indispensable agregar la limitante consistente en que el 80% del personal relacionado con esa labor técnica residiera en el municipio de **FUSAGASUGA**.

Adicionalmente, llama la atención que las personas con experiencia en manipulación de alimentos que presentaron observaciones hubieran hecho parte del personal presentado por parte de la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **L&M**, **AMMON** y **PROYECOOP**). En efecto, dentro de las observaciones se observa que las personas que firman también se encuentran dentro del anexo 1 Recurso Humano / Técnico habilitante de la evaluación técnica de la propuesta de la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES**. Esto se evidencia a continuación:

**Tabla No. 2 Coincidencia de personas que presentan observaciones con los recursos humanos acreditados por la UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES**

Observación Manipuladoras	Verificación de requisitos habilitantes ANEXO 1 RECURSO HUMANO/ TÉCNICO HABILITANTE																																														
 <p>Cordialmente,                  Nubia Nás Vivias C.C. 39617958 Fago                  Blanca H Garzon C.C. 20678432 de la Calera                  Lucero Rodriguez C.C. 35252844                  M<sup>te</sup> Atilia Enulle M. cc: 39617325                  María Jairo Barrieta cc. 39615805 Fago                  Nancy Rocio Gonzalez Carrada. 52103638894.                  Luz Helena Macias Castillo cc 39625142 Fago                  Patricia Palacios C.C. 39618725.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">CARGO</th> <th rowspan="2">NOMBRES Y APELLIDOS</th> <th>MANIPUL</th> </tr> <tr> <th>FOLIOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>ADRIANA HORTUA MURILLO</td><td>DEL 488 AL 495</td></tr> <tr><td>2</td><td>LILIA ESMERALDA OSORIO</td><td>DEL 498 AL 503</td></tr> <tr><td>3</td><td>SOLIMAR CHAVARO</td><td>DEL 504 AL 511</td></tr> <tr><td>4</td><td>ELISABETH VASQUEZ</td><td>DEL 512 AL 519</td></tr> <tr><td>5</td><td>BLANCA HERMENIA GARZON</td><td>DEL 520 AL 527</td></tr> <tr><td>6</td><td>LUCERO RODRIGUEZ</td><td>DEL 528 AL 535</td></tr> <tr><td>7</td><td>LUZ HELENA MACIAS</td><td>DEL 536 AL 543</td></tr> <tr><td>8</td><td>FLOR MARIA SALAMANCA</td><td>DEL 544 AL 551</td></tr> <tr><td>9</td><td>MARIA OTILIA CASALLAS</td><td>DEL 552 AL 559</td></tr> <tr><td>10</td><td>NANCY ROCIO GONZALES</td><td>DEL 560 AL 567</td></tr> <tr><td>11</td><td>PATRICIA PALACIOS</td><td>DEL 568 AL 575</td></tr> <tr><td>12</td><td>MARIA PATRICIA BAUTISTA</td><td>DEL 576 AL 583</td></tr> <tr><td>13</td><td>NUBIA INES VIVIAS</td><td>DEL 584 AL 591</td></tr> <tr><td>14</td><td>LILIANA PATRICIA BONDICHIEZ</td><td>DEL 602 AL 609</td></tr> </tbody> </table>	CARGO	NOMBRES Y APELLIDOS	MANIPUL	FOLIOS	1	ADRIANA HORTUA MURILLO	DEL 488 AL 495	2	LILIA ESMERALDA OSORIO	DEL 498 AL 503	3	SOLIMAR CHAVARO	DEL 504 AL 511	4	ELISABETH VASQUEZ	DEL 512 AL 519	5	BLANCA HERMENIA GARZON	DEL 520 AL 527	6	LUCERO RODRIGUEZ	DEL 528 AL 535	7	LUZ HELENA MACIAS	DEL 536 AL 543	8	FLOR MARIA SALAMANCA	DEL 544 AL 551	9	MARIA OTILIA CASALLAS	DEL 552 AL 559	10	NANCY ROCIO GONZALES	DEL 560 AL 567	11	PATRICIA PALACIOS	DEL 568 AL 575	12	MARIA PATRICIA BAUTISTA	DEL 576 AL 583	13	NUBIA INES VIVIAS	DEL 584 AL 591	14	LILIANA PATRICIA BONDICHIEZ	DEL 602 AL 609
CARGO	NOMBRES Y APELLIDOS			MANIPUL																																											
		FOLIOS																																													
1	ADRIANA HORTUA MURILLO	DEL 488 AL 495																																													
2	LILIA ESMERALDA OSORIO	DEL 498 AL 503																																													
3	SOLIMAR CHAVARO	DEL 504 AL 511																																													
4	ELISABETH VASQUEZ	DEL 512 AL 519																																													
5	BLANCA HERMENIA GARZON	DEL 520 AL 527																																													
6	LUCERO RODRIGUEZ	DEL 528 AL 535																																													
7	LUZ HELENA MACIAS	DEL 536 AL 543																																													
8	FLOR MARIA SALAMANCA	DEL 544 AL 551																																													
9	MARIA OTILIA CASALLAS	DEL 552 AL 559																																													
10	NANCY ROCIO GONZALES	DEL 560 AL 567																																													
11	PATRICIA PALACIOS	DEL 568 AL 575																																													
12	MARIA PATRICIA BAUTISTA	DEL 576 AL 583																																													
13	NUBIA INES VIVIAS	DEL 584 AL 591																																													
14	LILIANA PATRICIA BONDICHIEZ	DEL 602 AL 609																																													

Fuente: SECOP<sup>62</sup>

Aunado a lo anterior, esta Delegatura evidenció que **JACQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ** (profesional de permanencia de la **ALCADÍA DE FUSAGASUGÁ**) participó en la elaboración de los estudios previos y análisis del sector del proceso de la referencia, como se expone en las siguientes imágenes:

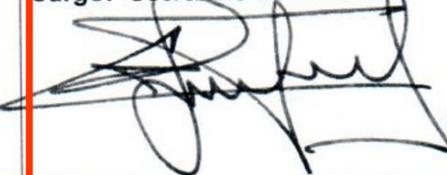
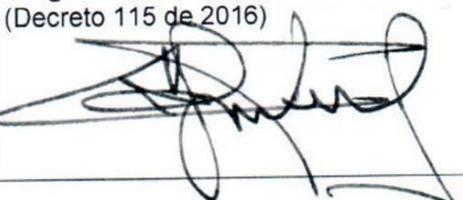
ESPACIO EN BLANCO

<sup>61</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones - RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES”. Pág. 1.

<sup>62</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Observaciones y sugerencias recibidas del proyecto de pliego de condiciones- OBSERVACION” y “Documento Adicional- EVALUACION TECNICA”.

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

### Imagen No. 1 Estudios previos Licitación pública No. LP-2016-0015

FIRMAS.		
<b>FUNCIONARIO QUE PROYECTA</b>	<b>SECRETARIO</b>	<b>Vo Bo ORDENADOR DEL GASTO</b>
<b>Nombre: JAQUELINE RODRIGUEZ CRUZ</b>	<b>Nombre: Celiar Aníbal Forero</b>	<b>Nombre: Celiar Aníbal Forero</b>
<b>Cargo: - PROFESIONAL UNIVERSITARIO DE PERMANENCIA</b>	<b>Cargo: Secretario De Educación</b>	<b>Cargo: Secretario de Educación (Decreto 115 de 2016)</b>
		
<b>GESTIÓN DOCUMENTAL</b> Elaboró: Profesionales EQUIPO – PAE Jesús Bejarano Revisión: Yudy Rodríguez Revisión Abogado Designado: Revisión Dirección Asuntos Jurídicos y Contratación: Original: Dirección de Asuntos Jurídicos y Contratación Nombre del Archivo Sistematizado: ESTUDIOS PREVIOS PAE 2016.		

Fuente: SECOP<sup>63</sup>

### Imagen No. 2 Análisis del sector Licitación pública No. LP-2016-0015

Cordialmente,

  
**JACQUELINE RODRIGUEZ CRUZ**  
 Profesional Universitario de Permanencia

**GESTIÓN DOCUMENTAL**  
 ORIGINAL Destinatario  
 1ª Copia: Archivo de gestión Área de Cobertura  
 Archivo sistematizado: Escritorio Cobertura Educativa/  
 Serie: Programas  
 Subserie: De alimentación escolar  
 Elaboró: Ingeniera María Cristina Reinoso, Ingeniera Luz Ángela Pabón  
 Revisó: Jesús María Bejarano, Yudy Rodríguez

Fuente: SECOP<sup>64</sup>

#### 8.3.1.3. Licitación pública No. LP-2017-0148

La licitación pública No. 2017-0148<sup>65</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula de las instituciones educativas oficiales, registrados en el SIMAT, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto oficial de 1.072.810.960 COP. El 18 de septiembre de 2017 expidió la Resolución No. 809 de 2017, por medio de la cual se dio apertura al proceso. El 28 de septiembre de 2017 efectuó el cierre para la entrega de propuestas y, de acuerdo con el acta de cierre, se recibió solamente la de la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP** con un 80% de participación, **L&M** con un 15% de participación y **AMMON** con un 5% de participación). Del 2 al 10 de octubre de 2017 se llevó a cabo la evaluación, y el 10 de octubre de 2017 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución No. 911 de 2017, por medio de la cual se adjudicó el proceso a la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ**.

<sup>63</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Documento de estudios previos- ESTUDIO PREVIO”.

<sup>64</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2016-0015”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>. Archivo “Documento Adicional- ANALISIS DEL SECTOR”.

<sup>65</sup> SECOP “Proceso Número: LP 2017-0148”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>.

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

A continuación se analizarán los elementos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento y el personal destinado para la manipulación de alimentos, los cuales habrían facilitado a la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP, L&M** y **AMMON**) resultar adjudicataria del proceso de selección objeto de estudio.

(i) *Sobre la bodega de almacenamiento*

La bodega de almacenamiento de alimentos se exigió como requisito habilitante técnico<sup>66</sup>. La bodega debía estar ubicada en el municipio de **FUSAGASUGÁ**, tener un área mínima de 80 metros cuadrados y contar con un cuarto frío de refrigeración o congelación, entre otros elementos de equipamiento. Se debía acreditar la disponibilidad de la bodega al momento de la presentación de la oferta, para lo cual se debería presentar la escritura pública, el certificado de tradición o el contrato de arrendamiento. Adicionalmente, debía contar con un concepto sanitario favorable de la autoridad competente con antelación no mayor a 60 días con respecto al momento de la entrega de la propuesta. En caso de que no se cumplieran los requisitos mencionados, la propuesta sería rechazada.

Es preciso resaltar que en el presente proceso de selección hubo dos cambios respecto de los pliegos de condiciones de los dos procesos de selección revisados anteriormente. Esos cambios no fueron justificados. Por un lado, se enfatizó que si el metraje de la bodega resultaba insuficiente, en cualquier momento la entidad podría solicitar el cambio, y esto debía ser asumido por el contratista. Por otro lado, el concepto sanitario favorable de la autoridad competente sobre la bodega debía ser expedido con una antelación no mayor a 60 días, a diferencia de los otros procesos de selección en los que se exigía una antelación no superior a 90 días.

La **ASOCIACIÓN DE VOLUNTADES PARA EL SERVICIO SOCIAL – AVOSS** manifestó en sus observaciones que la exigencia de contar con una bodega de alimentos propia o arrendada con sus debidos soportes debía ser un requisito para la empresa adjudicataria que debía cumplir al inicio de la prestación del servicio. En ese sentido, para que en el proceso hubiera igualdad de oportunidades la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** debería permitir que los proponentes, al momento de presentar su oferta, adjuntaran una carta de compromiso sobre la tenencia de la bodega con todas las condiciones exigidas. La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** decidió que la observación no podía ser aceptada porque era “*necesario garantizar la continuidad del programa de alimentación escolar dado que el tiempo entre la adjudicación y el inicio de la operación es mínimo*”<sup>67</sup>.

A juicio de la Delegatura, y con el rigor propio de esta etapa, el hecho de que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** justifique este requisito bajo la necesidad de garantizar la continuidad del **PAE** podría demostrar su propósito de direccionar el proceso. Si la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** estuviera interesada en la continuidad inmediata de la prestación del servicio de alimentación escolar en condiciones que permitieran la pluralidad de proponentes para lograr la mejor oferta disponible, habría podido iniciar el proceso de contratación con mayor antelación, más aún cuando en los dos procesos inmediatamente anteriores había recibido el mismo tipo de observaciones sobre los mismos requisitos técnicos. Como se señaló anteriormente, las observaciones habrían estado dirigidas a resaltar la posibilidad de que estos requisitos limitaran de manera injustificada la participación de una pluralidad de proponentes en estos procesos de selección. En esa medida, no resulta congruente con los principios de selección objetiva e igualdad de la contratación pública que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** pretenda justificar la implementación de este tipo de requisitos prohibitivos, los cuales solo podían favorecer a los agentes que ya prestaban el servicio y que resultaron adjudicatarios en este proceso de selección.

<sup>66</sup> SECOP “Proceso Número LP 2017-0148”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>. Archivo Pág. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>. Archivo “*Pliegos de Condiciones definitivos - PLIEGO*”. Pág. 50.

<sup>67</sup> SECOP “Proceso Número LP 2017-0148”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>. Respuesta observaciones LP-2017-0148 PAGINA 1 SECOP “Proceso Número LP 2017-0148”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>. Archivo “*Apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones - RTA OBSERVACIONES TÉCNICAS*” Respuesta observaciones LP-2017-0148”. Pág. AGINA 1.

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

(ii) Sobre el recurso humano

En este proceso de selección se exigió como requisito habilitante técnico la presentación de la propuesta con las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular se debía adjuntar (i) la hoja de vida de un coordinador operativo, (ii) la hoja de vida de mínimo tres (3) supervisores técnicos y (iii) la hoja de vida del personal encargado de la manipulación de los alimentos, de los cuales mínimo el 80% debía residir en **FUSAGASUGÁ**. La hoja de vida debía estar acompañada de la certificación médica –no mayor a 1 año– que acreditara que la persona cuenta con aptitudes para manipular alimentos, exámenes médicos de frotis de garganta, KOH de uñas y coprológico, y certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–.

La **ASOCIACIÓN DE VOLUNTADES PARA EL SERVICIO SOCIAL – AVOSS**, por medio de sus observaciones al proyecto del pliego de condiciones, manifestó que la exigencia de anexar a la propuesta la hoja de vida, los exámenes médicos y las certificaciones de los manipuladores de alimentos constituía un requisito que debía cumplir el proponente que resultara adjudicatario y, por lo tanto, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** podría permitir que con la presentación de la oferta se adjuntara una carta de compromiso por medio de la que cada proponente se comprometiera a contratar el personal requerido una vez le fuera adjudicado el contrato<sup>68</sup>. No obstante, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no aceptó la observación argumentando nuevamente que el requisito era necesario para garantizar la continuidad de la prestación del servicio<sup>69</sup>.

Es importante resaltar que en el proceso analizado las personas con aptitudes para la manipulación de alimentos que residían en **FUSAGASUGÁ** presentaron exactamente la misma observación que habían presentado en el proceso estudiado en el numeral 8.3.2.2. (LP-2016-0015). Por consiguiente, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** estableció en los pliegos de condiciones del proceso objeto de análisis que el 80% del personal encargado de la manipulación de los alimentos debía residir en el municipio de **FUSAGASUGÁ**.

Nuevamente, para la Delegatura este es un requisito que permitía favorecer a la empresa que estuviera ejecutando el contrato, especialmente si se tiene en cuenta que no es un requisito fácil de cumplir en tanto que las hojas de vida debían ser presentadas junto con la oferta. En esa medida, cada proponente, sin tener ningún tipo de certeza sobre si resultaría o no adjudicatario, debía iniciar los procesos de contratación de personal que ejecutaría el contrato y, además, el 80% de este personal debía residir en **FUSAGASUGÁ**. Por supuesto, era probable que un gran porcentaje de ese personal ya fuera empleado del prestador del servicio para ese momento y que, además, el nuevo proponente tuviera que incurrir en gastos adicionales derivados de la contratación.

#### 8.3.1.4. Licitación pública No. LP-2017-0244

La licitación pública No. 2017-0244<sup>70</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula oficial de las instituciones educativas oficiales, registrados en el SIMAT, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto

<sup>68</sup> SECOP “Proceso Número LP 2017-0148”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>. Archivo “Apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones - RTA OBSERVACIONES TÉCNICAS”. Pág. 2.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> SECOP “Proceso Número LP LP 2017-0244”. Disponible en [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-184462&g-recaptcha-response=03ADUVZwC1BbAXLJ4vaxJ0H7-ZbGwvcl3gmfi91qc6nMLNvhNs8KkGUru\\_joAeJHC054gdA3UpAu5rD11dX-ZHxVB6DYlw\\_FuMMvOAKBS9sJRZpyDsu8nKbsJWr7e0ij1Ycn6WQA2dK4vK\\_T8BXaC7TQPpdjjCyLYb7fVPJOEJz9g5UqfuGikIGi5eRK-PTQN1JUi08QaL9v5RR3Z8K5luprjPg0C8cHtPGKP3dX6HZhSvDMHbrERf2W2ozs-2owB3Vf4ysVuRhDfrPkATC6kpR8AWrep0nPVdi8O2rUqcAwiwccQoI0392aMJes\\_qzETZy5iKvWkmPSQxGRPoa\\_i1fJ CnUPy73NLAJXU1UuXxpcT-IbnNdpoQLpIKIRC8QV9s4xWSPfAAg1PLUXAHqx-IQT7lzmz3pNXvgLHP4BTpxlevRWb3vTJAX1Ie49Enz0xfZ4gqxll6GOGwE3Uonlh0hKEbN\\_G8UKJYJNp709-RCfkTDCo-wj\\_jlsJBCI74ikM52AoFPEJ2M6kfJDluKcq0ufHPm5mVEQk6lzXk921psMNLdrVDLL2fYOg](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-184462&g-recaptcha-response=03ADUVZwC1BbAXLJ4vaxJ0H7-ZbGwvcl3gmfi91qc6nMLNvhNs8KkGUru_joAeJHC054gdA3UpAu5rD11dX-ZHxVB6DYlw_FuMMvOAKBS9sJRZpyDsu8nKbsJWr7e0ij1Ycn6WQA2dK4vK_T8BXaC7TQPpdjjCyLYb7fVPJOEJz9g5UqfuGikIGi5eRK-PTQN1JUi08QaL9v5RR3Z8K5luprjPg0C8cHtPGKP3dX6HZhSvDMHbrERf2W2ozs-2owB3Vf4ysVuRhDfrPkATC6kpR8AWrep0nPVdi8O2rUqcAwiwccQoI0392aMJes_qzETZy5iKvWkmPSQxGRPoa_i1fJ CnUPy73NLAJXU1UuXxpcT-IbnNdpoQLpIKIRC8QV9s4xWSPfAAg1PLUXAHqx-IQT7lzmz3pNXvgLHP4BTpxlevRWb3vTJAX1Ie49Enz0xfZ4gqxll6GOGwE3Uonlh0hKEbN_G8UKJYJNp709-RCfkTDCo-wj_jlsJBCI74ikM52AoFPEJ2M6kfJDluKcq0ufHPm5mVEQk6lzXk921psMNLdrVDLL2fYOg)

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

oficial de 2.843.968.020 COP. El 27 de diciembre de 2017 expidió la Resolución No. 1209 de 2017, por medio de la cual se dio apertura al proceso. El 12 de enero de 2018 efectuó el cierre para la entrega de propuestas. De acuerdo con el acta de cierre, recibió solamente una propuesta por parte de la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ** (conformada por **L&M** con el 90% de participación y **PROYECOOP** con el 10%). Del 16 al 23 de enero de 2018 se llevó a cabo la evaluación, y el 24 de enero de 2018 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución No. 2 de 2018, por medio de la cual **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) adjudicó el proceso a la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ**<sup>71</sup>.

A continuación se analizarán los elementos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento, el personal destinado para la manipulación de alimentos y la determinación del presupuesto oficial que habrían facilitado la adjudicación del proceso de selección en favor de la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ** (conformada por **L&M** y **PROYECOOP**).

*(i) Sobre la bodega de almacenamiento*

La bodega de almacenamiento de alimentos se solicitó en este proceso de selección como requisito habilitante técnico<sup>72</sup>. La bodega debía estar ubicada en **FUSAGASUGÁ**, tener un área mínima de 80 metros cuadrados, y contar con un cuarto frío de refrigeración o congelación, entre otros. Se debía acreditar la disponibilidad al momento de la presentación de la oferta con la escritura pública, el certificado de tradición o el contrato de arrendamiento. Adicionalmente, debía contar con un concepto sanitario favorable emitido por la autoridad competente con una antelación no mayor a 6 meses respecto del momento de entrega de la propuesta. Al igual que en el proceso de selección anterior, se enfatizó que si el metraje de la bodega resultaba insuficiente, en cualquier momento la entidad podría solicitar el cambio, y esto debía ser asumido por el contratista.

En caso de que no se cumplieran los requisitos mencionados, la propuesta sería rechazada.

*(ii) Sobre el recurso humano*

Se exigió como requisito habilitante técnico que el oferente entregara con su propuesta las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular se debía adjuntar la hoja de vida de los siguientes perfiles operativos **(i)** un coordinador operativo, **(ii)** tres (3) supervisores técnicos, **(iii)** un profesional en nutrición y dietética del operador y **(iv)** personal dedicado a la manipulación de alimentos. La hoja de vida de este personal debería acompañarse de certificación médica que acreditara las aptitudes para manipular alimentos –no mayor a 1 año–, exámenes médicos de frotis de garganta, KOH de uñas y coprológico, y certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–.

<sup>71</sup> SECOP “Proceso Número LP LP 2017-0244”. Disponible en [<sup>72</sup> SECOP “Proceso Número LP LP 2017-0244”. Disponible en](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-184462&g-recaptcha-response=03ADUVZwC1BbAXLJ4vaxJ0H7-ZbGwvcl3gmfi91qc6nMLNvhNs8KkGUru_joAeJHC054gdA3UpAu5rD11dX-ZHxVB6DYIw_FuMMvOAKBS9sJRZpyDsu8nKbsJWr7e0ij1Ycn6WQA2dK4vK_T8BXaC7TQPpdjjCyLYb7fVPJOEJz9g5UqfuGikIGi5eRK-PTQN1JUi08QaL9v5RR3Z8K5luprjPg0C8cHtPGKP3dX6HZhSvDMHbrERf2W2ozs-2owB3Vf4ysVuRhDfrPkATC6kpR8AWrep0nPVdi8O2rUqcAwiwccQoIO392aMJes_qzETZy5iKvWkmPSQxGRPoai1fJCnUPy73NLAJXU1UuXxpcT-IbnNdpoQLPlKIRC8QV9s4xWSPfAAg1PLUXAHqx-IQT7lzmz3pNXvgLHP4BTpxlevRWb3vTJAX1le49Enz0xfZ4gqxll6GOGwE3Uonlh0hKEbN_G8UKJYJNp709-RCfkTDCo-wj_jlsJBCI74ikM52AoFPEJ2M6kfJDluKcq0ufHPm5mVEQk6lzXk921psMNLdrVDLL2fYOg. Archivo “Acto de Adjudicación- RESOLUCION”.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

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

**MARÍA ANDREA GASCA LLANTEN** y **ECOALIMENTOS S.A.S.** solicitaron en sus observaciones que el requisito relacionado con la contratación del personal, y especialmente el de manipulación de alimentos, se pudiera cumplir por medio de una carta en la que cada proponente se comprometiera a contratar la totalidad de este personal en caso de resultar seleccionado. Además, **MARÍA ANDREA GASCA LLANTEN** resaltó que el requisito favorecía al anterior operador del **PAE** en el municipio de **FUSAGASUGÁ**. Por su parte, **ECOALIMENTOS S.A.S.** manifestó que el requisito en cuestión le negaba la posibilidad de participar en el proceso de selección a personas interesadas que no residieran en el municipio de **FUSAGASUGÁ**. Agregó que, de esa manera, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** estaba haciendo incurrir en gastos innecesarios a posibles oferentes y, por consiguiente, estaba impidiendo que hubiera pluralidad de oferentes. Sin embargo, la entidad no modificó el requisito.

*(iii) Sobre la determinación del presupuesto oficial*

En este proceso de selección la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría tenido en cuenta los contratos celebrados con **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON** en los años 2016 y 2017 para determinar el presupuesto oficial.

En el análisis del sector la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** presentó un comparativo de los contratos celebrados en 2016 y 2017. Concretamente citó los siguientes contratos: **(i)** Convenio de asociación No. 2016-0001 celebrado con **PROYECOOP**; **(ii)** CPS 2016-0036 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); **(iii)** CPS 2017-0035 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); y **(iv)** CPS 2017-0482 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**). Es decir, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** limitó la muestra de la demanda a partir del año 2016. Se debe recordar que desde el 2016 empezaron a resultar adjudicatarias las empresas **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**. La entidad no hizo referencia a contrataciones anteriores al 2016, ni tampoco hizo referencia a otros proveedores de este tipo de bienes y servicios.

Este elemento permitiría corroborar que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría buscado beneficiar a **L&M** y **PROYECOOP** desde la elaboración de los pliegos de condiciones. En ese orden, se habría comprobado el direccionamiento en la medida en que la entidad habría tenido en cuenta los períodos en los cuales las empresas **AMMON**, **L&M** y **PROYECOOP** resultaron adjudicadas. Con esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** aseguraba que el presupuesto respondiera a los intereses de **L&M** y **PROYECOOP**.

### 8.3.1.5. Licitación pública No. LP 2018-0139

La licitación pública No. 2018-0139<sup>73</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula de las instituciones educativas oficiales, registrados en el SIMAT, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto oficial de 554.214.803 COP. El 12 de septiembre de 2018 expidió la Resolución No. 209 de 2018 por medio de la cual se dio apertura al proceso. El 25 de septiembre de 2018 efectuó el cierre para la entrega de propuestas y, de acuerdo con el acta de cierre, recibió solamente la de la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ** (conformada por **L&M** con el 18% de participación, **PROYECOOP** con el 42% y **TOBIÁS** con el 40%). El 27 de septiembre de 2018 publicó el informe de evaluación, y el 8 de octubre de 2018 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución

<sup>73</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0139”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\\_I0A8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3L OZAe18zQ7\\_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\\_jiprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxT\\_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjqtqAv8fjqIq6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAH bsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C\\_2hqDwXvekicKyAUx63BdVrIB4y-](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT_I0A8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3L OZAe18zQ7_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6_jiprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxT_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjqtqAv8fjqIq6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAH bsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C_2hqDwXvekicKyAUx63BdVrIB4y-)

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

No. 239 de 2018, por medio de la cual **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) adjudicó el proceso a la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ**<sup>74</sup>.

Es preciso aclarar que la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ** (conformada por **L&M, PROYECOOP** y **TTOBÍAS**) tuvo participación de un agente que no se había mencionado en los anteriores procesos de selección: **TTOBÍAS**. Sin embargo, **TTOBÍAS** y **AMMON**, como se describió en el aparte **8.2.** del presente acto administrativo, hacen parte de las empresas conformadas por los esposos **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** y **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**. **AMMON** fue la empresa referenciada en algunos de los análisis de los procesos de selección expuestos hasta este punto (**LP-2016-0006, LP-2016-0015, LP-2017-0148**).

A continuación se analizarán los elementos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento, el personal destinado para la manipulación de alimentos y la solicitud de cotizaciones que habrían facilitado que la adjudicación hubiera sido a favor de la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ** (conformada por **L&M, PROYECOOP** y **TTOBÍAS**).

*(i) Sobre la bodega de almacenamiento*

La bodega de almacenamiento de alimentos se solicitó en este proceso de selección como requisito habilitante técnico<sup>75</sup>. La bodega debía estar ubicada en el municipio de **FUSAGASUGÁ**, tener un área mínima de 80 metros cuadrados, y contar con un cuarto frío de refrigeración o congelación, entre otros. Se debía acreditar su disponibilidad al momento de la presentación de la oferta con la escritura pública, el certificado de tradición o el contrato de arrendamiento. Adicionalmente, debía contar con un concepto sanitario favorable de la autoridad sanitaria competente con antelación no mayor a 60 días respecto del momento de la entrega de la propuesta. Al igual que en el proceso de selección anterior, se enfatizó que si el metraje de la bodega resultaba insuficiente, en cualquier momento la entidad podría solicitar el cambio, y esto debía ser asumido por el contratista. En caso de que no se cumplieran los requisitos mencionados, la propuesta sería rechazada.

Es preciso resaltar que en el presente proceso de selección hubo nuevamente un cambio respecto de los pliegos de condiciones de los anteriores procesos. Nuevamente ese cambio no fue justificado. Consistió en que la entidad contratante solicitó que el concepto sanitario favorable de la autoridad competente sobre la bodega debía tener una antelación no superior a 60 días. Es decir, volvió a retomar el requisito tal y como lo exigió en la licitación pública No. 2017-0148.

<sup>74</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0139”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\\_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7\\_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\\_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmXT\\_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C\\_2hqDwXvekicKyAUx63BdVriB4y-](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmXT_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C_2hqDwXvekicKyAUx63BdVriB4y-). Archivo “*Documento Adicional-RESOLUCION ADJUDICACION*”.

<sup>75</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0139”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\\_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7\\_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\\_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmXT\\_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C\\_2hqDwXvekicKyAUx63BdVriB4y-](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmXT_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C_2hqDwXvekicKyAUx63BdVriB4y-). Archivo Pág. 36 de los pliegos definitivos. SECOP “Proceso Número LP 2018-0139”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\\_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7\\_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\\_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmXT\\_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C\\_2hqDwXvekicKyAUx63BdVriB4y-](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmXT_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C_2hqDwXvekicKyAUx63BdVriB4y-). Archivo “*Pliegos de Condiciones definitivos 7 PLIEGO*”. Pág. 36. de los pliegos definitivos.

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

La **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** manifestó en las observaciones al proyecto del pliego de condiciones que la exigencia de que la bodega estuviera ubicada en **FUSAGASUGÁ** era un requerimiento que limitaba la pluralidad de oferentes. Adicionalmente, que esa exigencia no encontraba soporte en los estudios previos y resultaba exagerada, teniendo en cuenta el corto plazo de ejecución del contrato. Al respecto la entidad indicó que exigir la bodega al momento de la presentación de la propuesta garantizaba que los oferentes contarán con las condiciones técnicas, operativas y administrativas para el inicio de la operación. Adicionalmente, señaló que exigir la ubicación de la bodega en **FUSAGASUGÁ** mitigaba los riesgos asociados a la distribución de los víveres y la disponibilidad de la materia prima ante circunstancias imprevistas. Por lo anterior, no se modificó el requisito.

Estas explicaciones de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no resultarían suficientes para mantener los requisitos. Por el contrario, se habrían mantenido como parte del presunto direccionamiento expuesto. Así, exigir que los proponentes contarán con una bodega como condición para la presentación de la oferta habría sido un requisito que pudo limitar la concurrencia de proponentes en el presente proceso de selección. No es razonable que un agente de mercado tenga que hacer la considerable inversión de comprar o arrendar una bodega, con las especificaciones técnicas solicitadas, únicamente para poder participar en el proceso selección. Sobre todo porque no tiene certeza de que resultaría adjudicatario de los contratos correspondientes.

(ii) *Sobre el recurso humano*

La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** exigió como requisito habilitante técnico que el oferente debía entregar junto con su propuesta las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular debía adjuntar **(i)** la hoja de vida de un coordinador operativo, **(ii)** la hoja de vida de mínimo tres (3) supervisores técnicos, **(iii)** la hoja de vida de un profesional en nutrición y dietética del operador y **(iv)** la hoja de vida de las personas encargadas de la manipulación de los alimentos. Estas últimas debían ir acompañadas de certificación médica que acreditara aptitudes para manipular alimentos –no mayor a 1 año–, exámenes médicos de frotis de garganta, KOH de uñas y coprológico, y certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–.

(iii) *Sobre la determinación del presupuesto oficial*

En este proceso de selección la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría solicitado cotizaciones a **PROYECOOP** y **L&M** para determinar el presupuesto oficial del proceso.

En el análisis del sector, específicamente en el punto 3 denominado “análisis de la demanda”, se evidencia que la entidad solicitó cotizaciones a **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA**, **L&M** y **PROYECOOP**. Allí se incluyó un aparte del valor estimado del contrato y se estableció que:

“el presupuesto oficial de QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CATORCE MIL OCHOSCIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$554.214.803) incluye IVA (Descrito en el numeral 2.8 “Características Técnicas”) resultó de tomar el promedio de las tres (3) cotizaciones que la Secretaria de Educación solicitó para el respectivo estudio de mercado por las empresas **L&M SERVICIOS Y SUMINISTROS S.A.S. “L&M SAS”** por valor (\$554.376.389), **EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS “PROYECOOP CTA”** por valor de (\$559.704.820) y **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** por valor de (\$548.563.200), de esta manera se determinó el valor o costo para cada ítem y por ende el presupuesto oficial o valor estimado del objeto a contratar”<sup>76</sup> (resaltado fuera de texto).

<sup>76</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0139”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\\_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7\\_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\\_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxT\\_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIq6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3LOZAe18zQ7_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6_jjprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxT_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIq6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-)

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

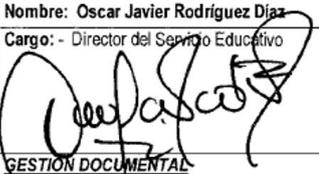
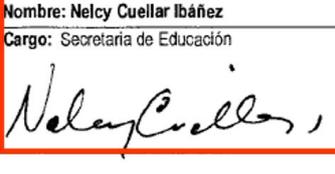
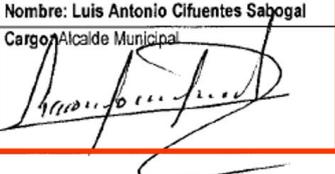
Sobre los mencionados valores cotizados es importante destacar, por una parte, que los de **L&M** y **PROYECOOP** eran muy cercanos, pues solo presentaban una diferencia de 5.328.431 COP. Por otra parte, el valor ofertado por **PROYECOOP** –el valor más alto– se diferenciaba del valor indicado por la **FUNDACIÓN VIVA COLOMBIA** en 11.141.620 COP.

Adicional a las cotizaciones solicitadas, la entidad presentó un comparativo de los contratos celebrados desde 2016 y hasta 2018, al igual que lo hizo en el proceso de selección inmediatamente anterior. Concretamente citó los siguientes contratos: **(i)** Convenio de asociación No. 2016-0001 celebrado con **PROYECOOP**; **(ii)** CPS 2016-0036 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); **(iii)** CPS 2017-0035 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); **(iv)** CPS 2017-0482 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); y **(v)** CPS 2018-0271 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**). En esa línea, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** limitó nuevamente la muestra de la demanda a partir del año 2016. Se debe recordar que desde el 2016 iniciaron las adjudicaciones de los procesos de selección a las empresas **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**. Sin embargo, la entidad no hizo referencia a contrataciones anteriores al 2016, ni tampoco a los proveedores de este tipo de bienes y servicios. Por el contrario, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** únicamente se habría limitado a citar como proveedores a los adjudicatarios desde 2016 y en este proceso de selección habría adicionado un contrato más, el cual corresponde a la licitación pública No. LP-2017-0244 que también fue adjudicada a las mismas empresas.

La Delegatura observa que haber tenido en cuenta las cotizaciones solicitadas y los períodos en los que **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON** resultaron adjudicatarias es coherente con la hipótesis de direccionamiento que se expone en esta actuación. Lo anterior debido a que aseguraba que el presupuesto respondiera a los intereses de la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ**. Conforme con lo expuesto, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría buscado beneficiar a la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ** (conformada por **L&M**, **PROYECOOP** y **TTOBÍAS**) desde la elaboración de los pliegos de condiciones.

Aunado a lo anterior, la Delegatura evidenció que **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** (secretaria de educación para la época) participó en la estructuración de los estudios previos y **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) los suscribió y fungió como ordenador del gasto, como se expone en las siguientes imágenes:

Imagen No. 3: Estudios previos Licitación pública No. LP-2018-0139

FIRMAS		
<b>FUNCIONARIO QUE PROYECTA</b>	<b>SECRETARIO - DIRECTOR</b>	<b>Vo Bo ORDENADOR DEL GASTO</b>
Nombre: Oscar Javier Rodríguez Díaz	Nombre: Nelcy Cuellar Ibáñez	Nombre: Luis Antonio Cifuentes Sabogal
Cargo: - Director del Servicio Educativo	Cargo: Secretaria de Educación	Cargo: Alcalde Municipal
		
<b>GESTIÓN DOCUMENTAL</b>		
Elaboró:		
EQUIPO PAE - Claudia Mercedes Rojas Chaparro		
- Yenny Paola Sarmiento Daza		
- Cristian David Crispancho Martínez		
- Sonia Cortes		
- Fabian Vásquez		
Revisión: Yudy Lilia Rodríguez García		
Revisión Financiera		
Revisión Abogado Designado		
Revisión Dirección de Contratación		
Nombre del Archivo Sistematizado: G:\Dropbox (PAE 2017)\2018\IEP PAE 2018\PAE LICITACION 2018		

Fuente: SECOP<sup>77</sup>

S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C\_2hqDwXvekicKyAUx63BdVriB4y-. Archivo “Documento Adicional-0 ANALISIS DEL SECTOR”. Pág. 16.

77 SECOP “Proceso Número LP 2018-0139”. Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha->

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

### 8.3.1.6. Licitación pública No. LP 2018-0234

La licitación pública No. LP 2018-0234<sup>78</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula de las instituciones educativas oficiales, registrados en el simat, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto oficial de 4.985.806.969 COP. El 31 de diciembre de 2018 expidió la Resolución No. 318 de 2018, por medio de la cual dio apertura al proceso. El 9 de enero de 2019 expidió la Adenda No. 1, que modificó el perfil de las manipuladoras de alimentos<sup>79</sup>. El 15 de enero de 2019 efectuó el cierre para la entrega de propuestas. De acuerdo con el acta de cierre, se recibieron dos propuestas: una por parte de la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIFUSA 2019** (conformada por **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** con el 40% de participación y **FUNDACIÓN CAMINEMOS JUNTOS** con el 60%) y la otra por parte de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019** (conformada por **L&M** con el 65% de participación y **TTOBIÁS** con el 35%). Del 17 al 25 de enero de 2019 se adelantó la evaluación y verificación de los requisitos mínimos habilitantes y resultó que las dos ofertas resultaron inhabilitadas. El 25 de enero de 2019 se realizó la audiencia pública de adjudicación del proceso de selección, en la que el comité evaluador recomendó declarar desierto el proceso. La mencionada recomendación fue aceptada por **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**, quien se desempeñaba como alcalde del municipio de **FUSAGASUGÁ** en esa época. En ese sentido, el 30 de enero de

response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3L OZAe18zQ7\_BOkS4tTdetRmsKSOEXSZu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\_jiprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxT\_HjDU2EAauhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAh bsgnvXUSZcAm2vfm5FxeE9mUcIT2K5C\_2hqDwXvekicKyAUx63BdVrIB4y-. Archivo “Documento de estudios previos- 1 ESTUDIO PREVIO”.

<sup>78</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0234”. Disponible en: [<sup>79</sup> Modificación de la Adenda No.1.](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZwDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq_8oxzoZYhQgm_RpYddSF_OonHGj0jzmgG6q6gTsH6apDS3RqGS9zZhlldY0he1B40OxZsC_i1TQIZc4zyVfDiXADR_GdqBQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rYWBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQIlgAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qjYkpLTr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopl4QmY4Yn9ihs_I-EnJG1_9cWJI0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUMTj5BxZi0lkoKlTtlKcVusNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQsYcelxpZfaptveJefq2z-8AFaoMwokzeiR0OUaQGq-bRlcCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5T4dnqcm8gO-ETOWHp9JaU5Pitx1bDbK4AzhkgctCLRrwK4x8BqND53aWUkBGR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6_uv3wahvmA.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

Versión inicial	Versión modificada Adenda No. 1 del 4 y 5 de marzo de 2019
<p>“<b>Manipulador (as) de alimentos:</b> el personal manipulador de alimentos deberá cumplir en todo momento con los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente, Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, y debe acreditar el siguiente perfil mínimo:</p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Certificación médica, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 2674 de 2013 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, en la cual conste la aptitud para manipular alimentos de acuerdo a lo establecido en la normatividad sanitaria vigente; la certificación debe presentar fecha de expedición no mayor a 1 año con relación al inicio de la operación del Programa.</b></li> <li>• <b>Tener formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 2674 de 2013 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan; de lo cual debe tener certificación vigente no mayor a 1 año con relación al inicio de la operación del Programa.</b></li> <li>• <b>Poner en práctica las orientaciones que sean impartidas en las capacitaciones realizadas en el marco de la operación.</b></li> </ul>	<p>“<b>Manipulador (as) de alimentos:</b> El oferente <b>debe presentar con su propuesta hojas de vida del personal manipulador de alimentos, donde acredite que mínimo el 80% del personal ofrecido resida en la ciudad de Fusagasugá (esto se verificará con la dirección consignada en las hojas de vida) que ocupará para la prestación del servicio en cantidad de acuerdo a lo establecido en la Resolución No.29452 de 2017 expedida por el MEN,</b> y que deberá cumplir en todo momento con los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente (Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan), y debe acreditar el siguiente perfil mínimo:</p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Certificación médica en la cual conste la aptitud para manipular alimentos de acuerdo a lo establecido en la normatividad sanitaria vigente; la certificación debe presentar fecha de expedición no mayor a un año con relación al inicio de la operación del Programa.</b></li> <li>- <b>Exámenes médicos, Frotis de garganta, KOH de uñas y Coprológico.</b></li> <li>– <b>Tener formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos. De lo cual debe tener certificación vigente no mayor a 1 año con relación al inicio de la operación del Programa.</b></li> </ul>

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

2019 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución No. 7 de 2019, por medio de la cual **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) declaró desierto el proceso de selección<sup>80</sup>.

Se resalta que en la audiencia de adjudicación se hicieron presentes **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) y **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) identificándose “en su calidad de socio de **L&M** suministros” como parte de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**). Es importante tener en cuenta que en la unión temporal que presentó oferta no participó **PROYECOOP**, así que **LELIO AGUIRRE OSSA** habría actuado en esa audiencia por sus intereses comunes con **L&M**. Esto confirmaría que los investigados actuaban y se beneficiaban de manera conjunta del presunto direccionamiento de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

A continuación se analizarán los elementos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento, el personal destinado para la manipulación de alimentos y la solicitud de cotizaciones, que estaban dirigidos a facilitar que la adjudicación hubiera sido a favor de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**).

(i) *Sobre la bodega de almacenamiento*

La bodega de almacenamiento de alimentos se solicitó en este proceso de selección como requisito habilitante técnico<sup>81</sup>. La bodega debía estar ubicada en **FUSAGASUGÁ**, tener un área mínima de 80 metros cuadrados y contar con un cuarto frío de refrigeración o congelación, entre otros. Se debía acreditar su disponibilidad al momento de la presentación de la oferta con la escritura pública, el certificado de tradición o el contrato de arrendamiento correspondiente. Adicionalmente, debía contar con un concepto sanitario favorable de la autoridad sanitaria competente expedido con una antelación no superior a 1 año con respecto al momento de la entrega de la propuesta. Al igual que en el proceso de selección anterior, se enfatizó que si el metraje de la bodega resultaba insuficiente, en cualquier momento la entidad podría solicitar el cambio y esto debía ser asumido por el contratista. En caso de que no se cumplieran los requisitos mencionados, la propuesta sería rechazada.

Sobre este requisito, **VÍCTOR HUGO CALDERÓN BERNAL** manifestó en las observaciones al proyecto del pliego de condiciones que el concepto favorable de la autoridad sanitaria debía ser de una fecha no mayor a 1 año antes de la entrega de la propuesta. Al respecto la entidad indicó que aceptaba la observación y en esa medida modificaba el requisito según lo observado.

Sin embargo, es preciso anotar que este requisito no lo cumplió ninguno de los dos oferentes. Por una parte, la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**) no lo cumplió porque el contrato de arrendamiento que aportó en relación con la bodega “no se encuentra suscrito por el proponente, que para el caso debería ser la **UT Ciudad Jardín 2019**, sino por uno de los integrantes de la unión temporal”. Por su parte, la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIFUSA 2019**

<sup>80</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0234”. Disponible en: [<sup>81</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0234”. Disponible en:](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZwDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq_8oxzoZYhQgm_RpYddSF_OonHGjOjzmqzG6q6gTsH6apDS3RqGS9zZhldY0he1B40OxZsC_i1TQIZc4zyVfDiXADR_GdqBVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rYWBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQIlgAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qjYkpLTkr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopl4QmY4Yn9ihs_I-EnJG1_9cWJI0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKlLtlLkcVusNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQsYcelxpZfaptveJeFqz2-8AFaoMwokzEiR0OUaQGq-bRlCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5Td4nqcm8gO-ETOWHp9JaU5Piutx1bDbK4AzhkgtCLRrwK4x8BqND53aWUKBGR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6_uv3wahvmA. Archivo “Acto de declaratoria de desierto o de terminación anormal- ACTO ADMINISTRATIVO”.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

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

(conformada por **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** y **FUNDACIÓN CAMINENOS JUNTOS**) resultó no habilitada técnicamente por dos razones. En primer lugar, porque la bodega de almacenamiento de alimentos *“no cumple con los requisitos técnicos habilitantes referente (...) estantería”*. El 22 de enero el proponente presentó *“registro fotográfico para subsanar y solicita que la entidad realice nuevamente visita técnica a la bodega para verificar la estantería. La entidad no acepta el documento de subsanación ya que se considera un mejoramiento de la propuesta”*. En segundo lugar, la propuesta no cumplió el requisito técnico relacionado con el área administrativa, pues *“no cumple con el mínimo de tres puestos de trabajo con sus respectivos equipos de cómputo”*. En el mismo comunicado del 22 de enero el proponente presentó *“registro fotográfico para subsanar y solicita que la entidad realice nuevamente visita técnica a la bodega para verificar el área administrativa”*. La entidad no aceptó el documento de subsanación en la medida en que *“se considera un mejoramiento de la propuesta”*.

Frente a esta evaluación, el 25 de enero de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública de adjudicación. Allí el comité evaluador corroboró que las dos ofertas estaban inhabilitadas. Sobre la oferta de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**) manifestó que estaba inhabilitada porque los pliegos exigían que el proponente acreditara la calidad de arrendatario. Por lo cual el contrato firmado por uno de los integrantes de la unión temporal no cumplía con dicha exigencia.

Aquí resulta relevante resaltar que el requisito que no habría cumplido la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**) consistió en que allegó un contrato de arrendamiento suscrito por parte de uno de los miembros de la unión temporal. Así, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** declaró desierto el proceso y debió modificar los requisitos para que en el siguiente proceso de contratación las investigadas resultaran adjudicatarias. Como se expondrá más adelante, esa parte del requisito fue modificado para el contrato que surgió posteriormente por declarar desierto el proceso (Selección abreviada No. 2019-0189). La modificación consistió en que el contrato podía estar firmado por el proponente o por una de las partes del proponente.

#### *(ii) Sobre el recurso humano*

En este proceso de selección se exigió como requisito habilitante técnico que el oferente debía entregar junto con su propuesta las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular debía adjuntar **(i)** la hoja de vida de un coordinador operativo, **(ii)** la hoja de vida de mínimo tres (3) supervisores técnicos, **(iii)** la hoja de vida de un profesional en nutrición y dietética del operador, y **(iv)** la hoja de vida del personal de manipulación de alimentos, acompañada de certificación médica que acredite las aptitudes para desarrollar esta labor –no mayor a 1 año– y certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–.

Es preciso resaltar que este requisito fue modificado mediante Adenda No. 1 del 9 de enero de 2019, en la que se exigió que **(i)** con la oferta se presentaran las hojas de vida de las o los manipuladores(ras) de alimentos, respecto de los cuales mínimo el 80% debía residir en **FUSAGASUGÁ**; y **(ii)** se acompañará la oferta con los exámenes médicos de frotis de garganta, KOH de uñas y coprológico. Estos requisitos se habían solicitado en los anteriores procesos de selección y se habrían incorporado para presuntamente direccionarlos.

Al respecto, en el marco de este proceso de selección la **FUNDACIÓN COOPERACIÓN COLOMBIA**, por medio de sus observaciones, solicitó que la acreditación del personal manipulador de alimentos se pudiera realizar por medio de una carta en la que cada proponente se comprometiera a contratar al personal, pues el hecho de solicitar junto a la propuesta las hojas de vida y todos los soportes del personal manipulador de alimentos limitaba la libre concurrencia de participantes y afectaba la transparencia en el proceso de selección, debido a que estos requisitos solo podrían ser cumplidos por el actual operador del **PAE**. La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no

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

aceptó la observación porque el oferente debía contar con el recurso humano necesario para poder garantizar la ejecución del programa desde el primer día del calendario escolar<sup>82</sup>.

Este requisito del recurso humano no lo cumplió ninguno de los oferentes<sup>83</sup>. Frente a esta evaluación, el mismo 25 de enero de 2019 se llevó a cabo la audiencia pública de adjudicación. Allí el comité evaluador confirmó que ninguna oferta resultó habilitada.

Se debe destacar que, aunque la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**) no resultó habilitada, sí cumplió con la mayoría de los requerimientos del recurso humano. A pesar de que no aportó los certificados de los supervisores técnicos, sí cumplió con las otras características exigidas en los pliegos, por lo cual no se desconoce el carácter anticompetitivo de los requisitos en cuestión.

*(iii) Sobre la determinación del presupuesto*

En este proceso de selección la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** solo habría tenido en cuenta las cotizaciones solicitadas a **PROYECOOP** y **L&M** para determinar el presupuesto oficial.

En el estudio previo y en el Análisis del Sector, específicamente en el punto 3, análisis de la demanda, se evidencia que la entidad solicitó cotizaciones únicamente a **L&M** y **PROYECOOP**. Allí se incluyó un aparte del valor estimado del contrato y se estableció que:

*“el presupuesto oficial de CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$ 4.985.806.969) incluye IVA (Descrito en el numeral 2.8 “Características Técnicas”) resultó de tomar el promedio de las dos (2) cotizaciones que la Secretaría de Educación solicitó para el respectivo estudio de mercado por las empresas L&M SERVICIOS Y SUMINISTROS S.A.S. “L&M SAS” por valor (\$4.977.655.540), EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS “PROYECOOP CTA” por valor de (\$4.993.958.398) , de esta manera se determinó el valor o costo para cada ítem y por ende el presupuesto oficial o valor estimado del objeto a contratar”<sup>84</sup>.*

<sup>82</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0234”. Disponible en: [<sup>83</sup> La \*\*UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019\*\* \(conformada por \*\*L&M\*\* y \*\*TTOBÍAS\*\*\) no cumplió con los requisitos técnicos puesto que “los supervisores técnicos ofertados no cuentan con la inscripción en el Registro Profesional Nacional que autoriza el ejercicio de la profesión, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 842 de 2003”. Por su parte, la \*\*UNIÓN TEMPORAL NUTRIFUSA 2019\*\* \(conformada por \*\*FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA\*\* y \*\*FUNDACIÓN CAMINENOS JUNTOS\*\*\) resultó no habilitada técnicamente por cuanto no cumplió con: \(i\) los supervisores técnicos. Al respecto, se indicó que “Blanca \(...\) Ingeniera técnica en alimentos y laboratorio no presenta Tarjeta Profesional, por lo tanto no se puede evaluar la experiencia. En comunicado del 22 de enero el proponente anexa hoja de vida del señor GERMAN \(...\) con profesión Ingeniero de alimentos en reemplazo de la señora Blanca \(...\). La entidad no acepta la hoja de vida del señor GERMAN \(...\), ya que se considera un mejoramiento de la propuesta”. \(ii\) con el profesional en nutrición y dietética, por cuanto “no aportó documento que acredite la vigencia de la tarjeta profesional”. \(iii\) con el personal manipulador de alimentos dado que “el comité evaluador determinó que la relación mínima de manipuladoras corresponde mínimo a 134 de conformidad con lo consignado en el análisis del sector establecido para el presente proceso de contratación. Al verificar, el proponente no cumple este requisito ya \(sic\) ofertó 131 manipuladoras de alimentos”.](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZWDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq_8oxzoZYhQgm_RpYddSF_OonHGj0jzmzG6q6gTsH6apDS3RqGS9zZhlldY0he1B40OxZsC_i1TQIZc4zyVfDiXADR_GdqVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rYWBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQIlgAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qjYkpLTkr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopl4QmY4Yn9ihs_I-EnJG1_9cWJI0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKlLtlLkcVusNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQsYcelxpZfaptveJeFq2z-8AFaoMwokzEiR0OUaQGq-bRlcCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5Td4nqcm8gO-ETOwHp9JaU5Pitutx1bDbK4AzhkgtCLRrwK4x8BqND53aWUkBgR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6_uv3wahvmA. Archivo “Documento Adicional-RESPUESTA A OBSERVACIONES”. Pág. 2.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>84</sup> SECOP “Proceso Número LP 2018-0234”. Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZWDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq\\_8oxzoZYhQgm\\_RpYddSF\\_OonHGj0jzmzG6q6gTsH6apDS3RqGS9zZhlldY0he1B40OxZsC\\_i1TQIZc4zyVfDiXADR\\_GdqVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rYWBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQIlgAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qjYkpLTkr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopl4QmY4Yn9ihs\\_I-EnJG1\\_9cWJI0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKlLtlLkcVusNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQs](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZWDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq_8oxzoZYhQgm_RpYddSF_OonHGj0jzmzG6q6gTsH6apDS3RqGS9zZhlldY0he1B40OxZsC_i1TQIZc4zyVfDiXADR_GdqVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rYWBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQIlgAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qjYkpLTkr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopl4QmY4Yn9ihs_I-EnJG1_9cWJI0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKlLtlLkcVusNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQs)

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

Sobre los mencionados valores cotizados es claro que los valores de **L&M** y de **PROYECOOP** eran muy cercanos.

Adicional a las cotizaciones solicitadas, la entidad presentó un comparativo de los contratos celebrados desde 2016 y hasta 2018, al igual que lo hizo en los procesos de selección inmediatamente anteriores. Concretamente citó los siguientes contratos: (i) Convenio de asociación No. 2016-0001 celebrado con **PROYECOOP**; (ii) CPS 2016-0036 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); (iii) CPS 2017-0035 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); (iv) CPS 2017-0482 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); (v) CPS 2018-0271 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); y (vi) CPS 2018-0447 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **TTOBÍAS**). Es decir, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** limitó nuevamente la muestra de la demanda a partir del año 2016. Se debe recordar que desde el 2016 empezaron a resultar adjudicatarias las empresas **PROYECOOP**, **L&M**, **TTOBÍAS** y **AMMON**. La entidad no hizo referencia a contrataciones anteriores al 2016, ni tampoco hizo referencia a los proveedores de este tipo de bienes y servicios. La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se habría limitado a citar como proveedores a los adjudicatarios desde 2016 y en este proceso de selección habría adicionado un contrato más correspondiente a la licitación pública No. LP-2018-0139 que también fue adjudicada a las mismas empresas.

Aunado a lo anterior, esta Delegatura evidenció que **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** (secretaria de educación para la época) participó en la estructuración de los estudios previos y que **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) los suscribió y fungió como ordenador del gasto, como se expone en las siguientes imágenes:

Imagen No. 4 Estudios previos Licitación pública No. LP-2018-0234

FIRMAS		
FUNCIONARIO QUE PROYECTA	SECRETARIO - DIRECTOR	Vo Bo ORDENADOR DEL GASTO
Nombre: Oscar Javier Rodríguez Díaz Cargo: - Director del Servicio Educativo	Nombre: Nelcy Cuellar Ibáñez Cargo: Secretaria de Educación	Nombre: Luis Antonio Cifuentes Sabogal Cargo: Alcalde Municipal
<p><b>GESTIÓN DOCUMENTAL</b></p> <p>Elaboró: Claudia Mercedes Rojas Chaparro</p> <p>Revisión: Yudy Liliana Rodríguez García</p> <p>Revisión Financiera</p> <p>Revisión Abogado Designado:</p> <p>Revisión Dirección de Contratación</p> <p>Nombre del Archivo Sistematizado: G:\Dropbox (PAE 2017)\2019\EP PAE 2019</p>		

Fuente: SECOP<sup>85</sup>

YcelxpZfaptveJeFq2z-8AFaoMwokzEiR0OUaQGq-bRlCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5Td4nqcm8gO-ETOWHp9JaU5Piutx1bDbK4AzhkgtCLRrwK4x8BqND53aWUKBGR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6\_uv3wahvmA. Archivo "Documento de estudios previos -ESTUDIO PREVIO". Pág. 22 . Y archivo "Documento Adicional -ANALISIS DEL SECTOR". Pág.10.

<sup>85</sup> SECOP "Proceso Número LP 2018-0234". Disponible en:

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

### 8.3.1.7. Selección abreviada de menor cuantía No. 2019-0189

La selección abreviada de menor cuantía No. 2019-0189<sup>86</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula de las instituciones educativas oficiales, registrados en el SIMAT, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto oficial de 4.985.806.969 COP. El 27 de febrero de 2019 expidió la Resolución No. 10 de 2019, por medio de la cual se dio apertura al proceso. El 7 de marzo de 2019 efectuó el cierre para la entrega de propuestas y, de acuerdo con el acta de cierre, se recibieron dos, una por parte de **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** y otra por parte de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** con el 65% de participación y **TTOBÍAS** con el 35% de participación)<sup>87</sup>. El 11 de marzo de 2019 se publicó el informe de evaluación y verificación de los requisitos mínimos habilitantes, y el 18 de marzo de 2019 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución No. 23 de 2019, por medio de la cual **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) adjudicó el proceso de selección a la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN**<sup>88</sup>.

A continuación se analizarán los elementos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento, el personal destinado para la manipulación de alimentos y la solicitud de cotizaciones que estaban dirigidos a facilitar que la adjudicación del proceso de selección hubiera sido a favor de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**).

#### (i) Sobre la bodega de almacenamiento

La bodega de almacenamiento de alimentos se solicitó en este proceso de selección como requisito jurídico (el número 16<sup>89</sup>) y como requisito técnico objeto de verificación<sup>90</sup>. La bodega debía estar ubicada en **FUSAGASUGÁ**, tener un área mínima de 80 metros cuadrados y contar con un cuarto frío de refrigeración o congelación, entre otros. Se debía acreditar su disponibilidad al momento de la presentación de la oferta con la escritura pública, el certificado de tradición o el contrato de arrendamiento suscrito por el proponente o por una de las partes que conformaban la unión temporal o consorcio. Adicionalmente, debía contar con un concepto sanitario favorable de la autoridad sanitaria competente no mayor a 1 año respecto del momento de la entrega de la propuesta. Al igual que en el proceso de selección anterior, se enfatizó que si el metraje de la bodega resultaba insuficiente, en cualquier momento la entidad podría solicitar el cambio, y esto debía ser asumido por el contratista. En caso de que no se cumplieran los requisitos mencionados, la propuesta sería rechazada.

En primer lugar, tal y como se anticipó, se resalta que en este proceso se modificó la exigencia sobre el contrato de arrendamiento. Al respecto, se permitió que el contrato fuera suscrito por el proponente o por una de las partes que conformaban la unión temporal o consorcio. Con ello se habría evitado que la oferta presentada por **L&M** y **TTOBÍAS** resultara rechazada como ocurrió en la licitación pública LP-2018-0234, que al ser declarada desierta originó este proceso de selección. Este cambio del requisito que se planteó en los pliegos de condiciones también evidenciaría el presunto direccionamiento, pues las condiciones del proceso se irían ajustando según la necesidad

<sup>86</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

<sup>87</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Oferta de **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN**, archivo “CONTRATO DE CONFORMACION UT”.

<sup>88</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “31. RESOLUCION 023 adjudicacion.PDF”.

<sup>89</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “17. PLIEGO DEFINITIVO PAE S.A..pdf”. Pág. Pág. 31.

<sup>90</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “17. PLIEGO DEFINITIVO PAE S.A..pdf”. Pág. Pág.36.

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

del proponente, en este caso de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**).

En efecto, la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**) acreditó que tenía la bodega de almacenamiento de alimentos con un contrato de arrendamiento para inmueble de uso comercial en el que figuraba como arrendatario **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) y como coarrendatario **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (participante de **AMMON** y **TTOBÍAS**). Así, se reafirma que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** adoptó decisiones para favorecer a la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**), pues es llamativo que justo en este proceso de selección se permitiera que uno de los integrantes de la figura asociativa figurara como arrendatario del contrato de arrendamiento de la bodega, teniendo como antecedente que justamente en el proceso anterior –el **LP-2018-0234**– la propuesta de la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** fue inhabilitada precisamente porque el contrato de arrendamiento que presentó no había sido suscrito por la figura plural sino por uno de sus integrantes.

De otra parte, es preciso resaltar que **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) presentó una observación orientada a que se incluyera nuevamente el requisito del cuarto frío de refrigeración/congelación, que no había sido incluido en la versión inicial de los pliegos de condiciones. En particular indicó:

*“(…) estos documentos no pueden ser objeto de modificación por parte de la entidad a su arbitrio, situación que ocurrió cuando la entidad Alcaldía de Fusagasugá, modificó en el pliego de condiciones el requisito técnico que exigía; “cuarto frío de refrigeración/congelación”, dejándolo “Equipo de refrigeración y congelación”. POR TODO LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, DE MANERA ATENTA LE SOLICITO A LA ENTIDAD, CORREGIR MEDIANTE ADENDA ESTE REQUISITO, DEJÁNDOLO TAL CUAL ESTABA CONTEMPLADO EN EL PLIEGO DE CONDICIONES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NO. 2018-0234, QUE DIO ORIGEN A LA SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA NRO. SA-2019-0189”<sup>91</sup>.*

La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** acogió la observación realizada, como se puede evidenciar con la modificación que incluyó mediante la Adenda No. 1 del 4 y 5 de marzo de 2019. En dicha Adenda se estableció que se aceptaba la observación *“ya que por error de transcripción se omitió el requisito de cuarto frío de refrigeración/congelación la cual quedara así”*:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>91</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “Observaciones al pliego de condiciones definitivo selección abreviada Nro. 2019-0189- OBSERVACIONES I&M PLIEGO DEFINITIVO.pdf”.

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

Tabla No. 3 Adenda 1 del proceso 2019-0189

Versión inicial	Versión modificada Adenda No. 1 del 4 y 5 de marzo de 2019
(...) <b>Equipo</b> de refrigeración y congelación, balanzas, <b>termómetros, carretillas transportadoras</b> , canastillas y estibas y debe contar con el <b>concepto sanitario favorable</b> de la autoridad sanitaria competente, con fecha de expedición no superior a un (1) año (...)	(...) <b>cuarto frío</b> de refrigeración/congelación, canastillas, estibas, <b>estanterías</b> y balanzas entre otros y debe contar con el <b>acta de inspección sanitaria o certificado expedido por</b> la autoridad sanitaria competente del ente territorial, con fecha de expedición no superior a un (1) año. (...)
Dicha bodega o planta de ensamble de alimentos deberá destinarse única y exclusivamente para el almacenamiento y distribución de alimentos <b>destinados exclusivamente para la ejecución del contrato</b> (...)	Dicha bodega o planta de ensamble de alimentos deberá destinarse única y exclusivamente para el almacenamiento y distribución de alimentos; (...)
(...) cabe anotar que si durante la ejecución del contrato se encuentra que el área de la bodega o planta de ensamble de alimentos <b>presenta condiciones higiénico sanitarias no subsanables que afecten la operación del programa o problemas de infraestructura</b> para el adecuado almacenamiento y distribución de los alimentos, la ALCALDÍA a través de la interventoría y/o supervisión, solicitará al contratista el cambio pertinente de bodega.	(...) cabe anotar que si durante la ejecución del contrato se encuentra que el área de la bodega o planta de ensamble de alimentos <b>es insuficiente</b> para el adecuado almacenamiento y distribución de los alimentos, la ALCALDÍA a través de la interventoría y/o supervisión, solicitará al contratista el cambio pertinente de bodega.

Fuente: SECOP<sup>92</sup>

En este punto se resalta que con la Adenda 1 se eliminó la exigencia de que la bodega se destinara exclusivamente para la ejecución del contrato. Con lo cual se podía usar para otras actividades y/o contratos. Igualmente, se modificó la exigencia de que las bodegas contaran con equipos de refrigeración y/o congelación. Con el cambio propuesto, los oferentes debían contar con un cuarto frío, so pena de que la oferta fuera rechazada.

Como se indicó, en sustento de su observación **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) argumentó que los requisitos del pliego de condiciones no podían variarse respecto de los establecidos en el proceso de selección No. LP-2018-0234. Esto es llamativo porque, por un lado, solicitó que mantuvieran los requisitos del proceso No. LP-2018-0234 respecto del cuarto frío. Pero, por otro lado, no discutió la modificación introducida al pliego de condiciones relacionada con que el contrato de arrendamiento de la bodega fuera suscrito por el proponente o por una de las partes que conforman la unión temporal o consorcio. Así, para los requisitos que les beneficiaba el cambio no solicitaron que se mantuviera como en el proceso No. LP-2018-0234. Por lo cual, tanto la modificación hecha al pliego como la observación serían indicativas de que el proceso habría sido presuntamente direccionado en favor de la unión temporal de la que hacía parte **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**.

La conclusión anterior toma más fuerza teniendo en cuenta que, mediante documento de evaluación técnica de fecha del 11 de marzo de 2019, se estableció que el proponente **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** ofertó una bodega con un área de 203,53 metros cuadrados. Sin embargo, “[l]a bodega **NO cuenta con cuarto frío de Refrigeración / Congelación**”. En el mismo sentido, en el acta de visita del 7 de marzo de 2019 en la Carrera 1 #6-38 Barrio Pekín de **FUSAGASUGÁ**, la entidad dejó constancia de que la bodega contaba con “2 congeladores y 2 refrigeradores”, pero que no se evidenciaba un cuarto frío de refrigeración o congelación. Por lo anterior, **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** no cumplió con lo establecido en la Adenda 1. Sin embargo, dentro del proceso la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no justificó por qué los equipos de refrigeración y/o congelación no eran suficientes para los fines del contrato.

El 15 de marzo de 2019 se expidió la evaluación y calificación definitiva de las propuestas. En esa evaluación se determinó que el proponente **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** no cumplía con lo establecido en la Adenda 1. En particular se indicó que “la bodega **NO cuenta con cuarto frío de Refrigeración / Congelación**”. Sobre esa base, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** concluyó que el proponente no cumplió con los requisitos técnicos habilitantes. Esto resulta llamativo, toda vez

<sup>92</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “23. ADENDA 1.pdf”.

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

que el requisito de la bodega estaba contenido en los pliegos dentro de la parte jurídica y dentro de la parte técnica. Incluso en ambas partes se pone un texto prácticamente idéntico. No obstante, en la evaluación se determinó que la bodega sí cumplió con la parte jurídica y no con lo técnico. Por su parte, la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**) resultó habilitada y se le asignaron 1000 puntos de los 1000 posibles.

Al respecto, la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** en las observaciones que presentó al informe de evaluación resaltó entre otras cosas que:

(i) Los pliegos de condiciones inicialmente exigían que la bodega de almacenamiento de alimentos debía cumplir con la dotación mínima establecida en los lineamientos técnicos y estándares del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, es decir, los establecidos en la Resolución No. 29452 de 2017. En ese sentido, la bodega de almacenamiento debía tener, entre otras cosas, equipos de refrigeración y congelación. Al respecto, la Delegatura revisó el contenido de la resolución referida y corroboró que no exige de forma taxativa un cuarto frío, únicamente exige equipos de refrigeración y congelación.

(ii) Por medio de la Adenda 1 del 4 de marzo de 2019 y de la Adenda 2 del 5 de marzo de 2019<sup>93</sup>, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** modificó los pliegos de condiciones y estableció que la bodega de almacenamiento de alimentos debía “*cumplir con la dotación máxima exigida en los lineamientos técnicos y estándares del Ministerio de Educación Nacional, para llevar a cabo un adecuado almacenamiento y distribución de los alimentos tales como cuarto frío de refrigeración y congelación*”<sup>94</sup>. No obstante, no existía una justificación válida para realizar esta inclusión porque contradice los parámetros exigidos por la Resolución No. 29452 de 2017 del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**<sup>95</sup>.

(iii) Con la expedición de la Adenda número 2 la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría favorecido a la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**), pues el requisito de presentar la bodega de almacenamiento con un cuarto frío se estableció dos días antes de la fecha de entrega de propuestas. Expresamente la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** manifestó que “*una bodega con un cuarto frío ubicada en el municipio de Fusagasugá, no se consigue de la noche a la mañana y el proceso de montaje de cuarto frío en la bodega tampoco se realiza de un día para otro*”<sup>96</sup>.

Respecto de las anteriores observaciones, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se limitó a mencionar que desde el año 2016 siempre se había exigido en los pliegos de condiciones que la bodega de almacenamiento de alimentos tuviera un cuarto frío y de congelación, y que además en los estudios previos del proceso objeto de estudio sí se había establecido que la bodega de almacenamiento debía tener un cuarto frío, pero que fue por un error de transcripción que se había omitido este requisito en los pliegos de condiciones definitivos. Por esa razón no acogió los argumentos del proponente.

<sup>93</sup> La Delegatura revisó ambas adendas y pudo evidenciar que estas contienen la misma información. No obstante, de acuerdo con la Resolución de Saneamiento del 5 de marzo de 2019, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** aclaró que la adenda 1 había sido publicada a las 7:36 p.m. y que según el artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015 las adendas solo se pueden publicar los días hábiles entre las 7:00 a.m. y 7:00 p.m., por lo tanto, el 5 de marzo de 2019 en el horario establecido para ello, publicó la adenda 2. Adicionalmente por medio de la mencionada resolución, estableció que la entrega de propuestas ya no sería el 6 de marzo de 2019 a las 8:15 a.m., sino que sería el 7 de marzo de 2019 a las 8:15 a.m.

<sup>94</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “OBSERVACIONES INFORME DE EVALUACION SA-2019-0189-OBSERVACIONES INFORME DE EVALUACION SA-2019-0189.pdf”.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “OBSERVACIONES INFORME DE EVALUACION SA-2019-0189-OBSERVACIONES INFORME DE EVALUACION SA-2019-0189.pdf”. Pág.10.

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

*(ii) Sobre el recurso humano*

En este proceso de selección se exigió como requisito habilitante técnico que el oferente debía entregar junto con su propuesta las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular debía adjuntar **(i)** la hoja de vida de un coordinador operativo, **(ii)** la hoja de vida de mínimo tres (3) supervisores técnicos, **(iii)** la hoja de vida de un profesional en nutrición y dietética del operador, y **(iv)** la hoja de vida de las manipuladoras de alimentos. Estas últimas debían estar acompañadas de certificación médica en la que conste el estado de salud y aptitud para manipular alimentos –no mayor a 1 año–, certificación de capacitación en manipulación de alimentos y manejo higiénico –no mayor a 1 año– y certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–.

**LUISA BARERRA** manifestó en sus observaciones al proyecto de pliego de condiciones que el mencionado requisito beneficiaba al actual o último operador, pues es quien le podía garantizar la continuidad laboral a las(los) manipuladoras(res) y quien podía cumplir con todas las exigencias al momento de la presentación de la oferta. Por lo anterior, los potenciales proponentes no se encontraban en las mismas condiciones que el actual o último operador. Adicionalmente, insistió en que solo el adjudicatario del proceso de selección es quien debía garantizar el personal que se requiera para la correcta y adecuada ejecución del contrato, pero esa obligación no debía recaer en todos los proponentes al momento de presentar oferta. Al respecto, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se limitó a indicar que la observación no era de recibo en la medida en que los exámenes exigidos a las(los) manipuladoras(res) de alimentos mitigaban el riesgo de incumplimiento de la calidad del servicio y se trataba de los requisitos mínimos que debían cumplir para garantizar el inicio adecuado de la ejecución del contrato.

*(iii) Sobre la determinación del presupuesto*

En este proceso de selección, al igual que en el anteriormente explicado, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría tenido en cuenta para determinar el presupuesto oficial las cotizaciones que solicitó a **PROYECOOP** y **L&M**. Así, habría determinado el valor del presupuesto del proceso de selección con valores dados por parte de las empresas referidas. Esto se puede evidenciar dentro los pliegos de condiciones definitivos en el numeral 1.9. del presupuesto oficial aproximado y forma de pago. Allí se establece lo siguiente:

*“el presupuesto oficial de CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$ 4.985.806.969) incluye IVA (Descrito en el numeral 2.8 “Características Técnicas”) resultó de tomar el promedio de las dos (2) cotizaciones que la Secretaría de Educación solicitó para el respectivo estudio de mercado por las empresas L&M SERVICIOS Y SUMINISTROS S.A.S. “L&M SAS” por valor (\$4.977.655.540), EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS “PROYECOOP CTA” por valor de (\$4.993.958.398) ), de esta manera se determinó el valor o costo para cada ítem y por ende el presupuesto oficial o valor estimado del objeto a contratar”<sup>97</sup>.*

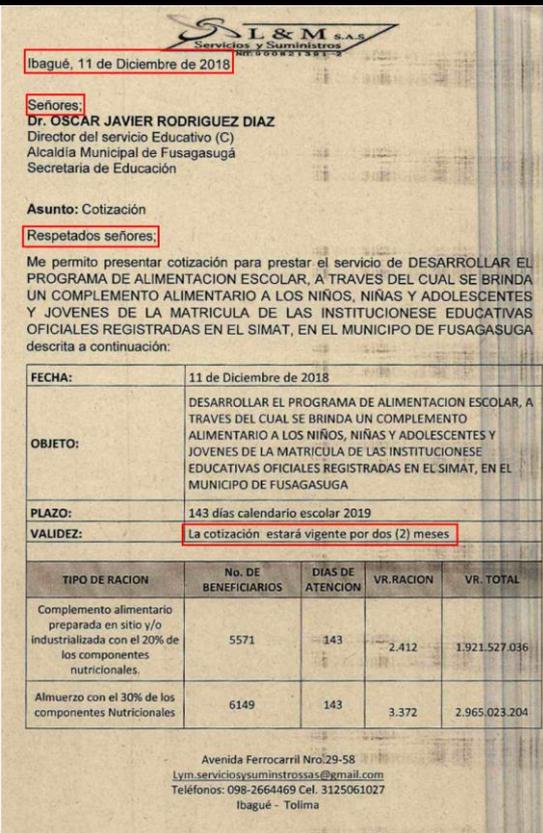
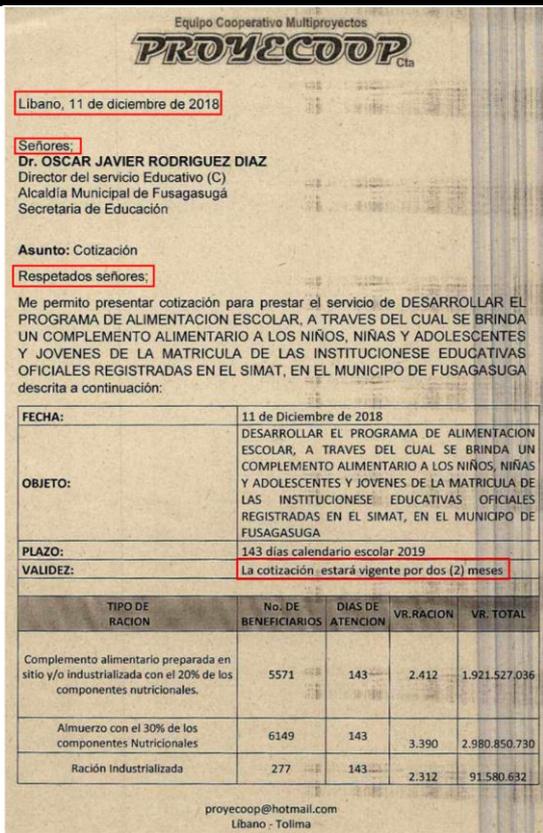
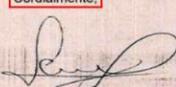
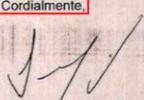
Conforme lo anterior, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría buscado beneficiar a **L&M** y **TTOBIÁS** desde la elaboración de los pliegos de condiciones. Para ello, habría determinado el valor del presupuesto oficial basándose en los valores que propusieron **PROYECOOP** y **L&M** en las cotizaciones. Como se acaba de mostrar, los pliegos definitivos indican que el presupuesto fue el resultado de “tomar el promedio de las dos (2) cotizaciones que la Secretaría de Educación solicitó”. Así, resulta coherente con el presunto direccionamiento expuesto que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** sólo le hubiera pedido cotizaciones a **L&M** y a **PROYECOOP**, dado que así aseguraba que el presupuesto respondería a los intereses de esos agentes.

<sup>97</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “17. PLIEGO DEFINITIVO PAE S.A..pdf”. Pág. 14; archivo “5. ESTUDIO PREVIO.PDF” Pág. 20; y archivo “4. ANÁLISIS DEL SECTOR.PDF”. Pág. 10.

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

Sobre el particular, se puede verificar que las únicas cotizaciones que obran en el SECOP son las de **L&M** y **PROYECOOP**. Además, en el entendido de que las investigadas se beneficiaban de manera conjunta del presunto direccionamiento de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, inclusive se puede evidenciar que las cotizaciones presentadas tienen múltiples similitudes. De manera general se destaca que **(i)** usan el mismo tipo de letra, **(ii)** están organizadas exactamente de la misma manera, **(iii)** usan las mismas expresiones y tienen el mismo contenido, excepto por los valores, **(iv)** las dos cotizaciones tienen fecha del 11 de diciembre de 2018, y **(v)** ponen como vigencia de la oferta dos meses.

Tabla No. 4 Cotizaciones proceso No. 2019-0189

Cotización de L&M	Cotización de PROYECOOP																																																			
 <p><b>Cotización de L&amp;M</b></p> <p>Ibagué, 11 de Diciembre de 2018</p> <p>Señores: Dr. OSCAR JAVIER RODRIGUEZ DIAZ Director del servicio Educativo (C) Alcaldía Municipal de Fusagasugá Secretaría de Educación</p> <p>Asunto: Cotización</p> <p>Respetados señores,</p> <p>Me permito presentar cotización para prestar el servicio de DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA descrita a continuación:</p> <table border="1"> <tr> <td>FECHA:</td> <td>11 de Diciembre de 2018</td> </tr> <tr> <td>OBJETO:</td> <td>DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA</td> </tr> <tr> <td>PLAZO:</td> <td>143 días calendario escolar 2019</td> </tr> <tr> <td>VALIDEZ:</td> <td>La cotización estará vigente por dos (2) meses</td> </tr> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th>TIPO DE RACION</th> <th>No. DE BENEFICIARIOS</th> <th>DIAS DE ATENCION</th> <th>VR. RACION</th> <th>VR. TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Complemento alimentario preparada en sitio y/o industrializada con el 20% de los componentes nutricionales.</td> <td>5571</td> <td>143</td> <td>2.412</td> <td>1.921.527.036</td> </tr> <tr> <td>Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales</td> <td>6149</td> <td>143</td> <td>3.372</td> <td>2.965.023.204</td> </tr> </tbody> </table> <p>Avenida Ferrocarril Nro.29-58 Lym.serviciosysuministros@gmail.com Teléfonos: 098-2654469 Cel. 3125061027 Ibagué - Tolima</p>	FECHA:	11 de Diciembre de 2018	OBJETO:	DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA	PLAZO:	143 días calendario escolar 2019	VALIDEZ:	La cotización estará vigente por dos (2) meses	TIPO DE RACION	No. DE BENEFICIARIOS	DIAS DE ATENCION	VR. RACION	VR. TOTAL	Complemento alimentario preparada en sitio y/o industrializada con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	143	2.412	1.921.527.036	Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	143	3.372	2.965.023.204	 <p><b>Cotización de PROYECOOP</b></p> <p>Libano, 11 de diciembre de 2018</p> <p>Señores: Dr. OSCAR JAVIER RODRIGUEZ DIAZ Director del servicio Educativo (C) Alcaldía Municipal de Fusagasugá Secretaría de Educación</p> <p>Asunto: Cotización</p> <p>Respetados señores,</p> <p>Me permito presentar cotización para prestar el servicio de DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA descrita a continuación:</p> <table border="1"> <tr> <td>FECHA:</td> <td>11 de Diciembre de 2018</td> </tr> <tr> <td>OBJETO:</td> <td>DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA</td> </tr> <tr> <td>PLAZO:</td> <td>143 días calendario escolar 2019</td> </tr> <tr> <td>VALIDEZ:</td> <td>La cotización estará vigente por dos (2) meses</td> </tr> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th>TIPO DE RACION</th> <th>No. DE BENEFICIARIOS</th> <th>DIAS DE ATENCION</th> <th>VR. RACION</th> <th>VR. TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Complemento alimentario preparada en sitio y/o industrializada con el 20% de los componentes nutricionales.</td> <td>5571</td> <td>143</td> <td>2.412</td> <td>1.921.527.036</td> </tr> <tr> <td>Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales</td> <td>6149</td> <td>143</td> <td>3.390</td> <td>2.980.850.730</td> </tr> <tr> <td>Ración Industrializada</td> <td>277</td> <td>143</td> <td>2.312</td> <td>91.580.632</td> </tr> </tbody> </table> <p>proyecoop@hotmail.com Libano - Tolima</p>	FECHA:	11 de Diciembre de 2018	OBJETO:	DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA	PLAZO:	143 días calendario escolar 2019	VALIDEZ:	La cotización estará vigente por dos (2) meses	TIPO DE RACION	No. DE BENEFICIARIOS	DIAS DE ATENCION	VR. RACION	VR. TOTAL	Complemento alimentario preparada en sitio y/o industrializada con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	143	2.412	1.921.527.036	Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	143	3.390	2.980.850.730	Ración Industrializada	277	143	2.312	91.580.632
FECHA:	11 de Diciembre de 2018																																																			
OBJETO:	DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA																																																			
PLAZO:	143 días calendario escolar 2019																																																			
VALIDEZ:	La cotización estará vigente por dos (2) meses																																																			
TIPO DE RACION	No. DE BENEFICIARIOS	DIAS DE ATENCION	VR. RACION	VR. TOTAL																																																
Complemento alimentario preparada en sitio y/o industrializada con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	143	2.412	1.921.527.036																																																
Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	143	3.372	2.965.023.204																																																
FECHA:	11 de Diciembre de 2018																																																			
OBJETO:	DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA																																																			
PLAZO:	143 días calendario escolar 2019																																																			
VALIDEZ:	La cotización estará vigente por dos (2) meses																																																			
TIPO DE RACION	No. DE BENEFICIARIOS	DIAS DE ATENCION	VR. RACION	VR. TOTAL																																																
Complemento alimentario preparada en sitio y/o industrializada con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	143	2.412	1.921.527.036																																																
Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	143	3.390	2.980.850.730																																																
Ración Industrializada	277	143	2.312	91.580.632																																																
 <table border="1"> <tr> <td>Ración Industrializada</td> <td>277</td> <td>143</td> <td>2.300</td> <td>91.105.300</td> </tr> <tr> <td><b>VALOR TOTAL</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td><b>4.977.655.540</b></td> </tr> </table> <p><b>VALOR TOTAL DE LA COTIZACION:</b> CUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS MCTE (\$4.977.655.540)</p> <p>Con la presentación de la siguiente cotización informo a la entidad que conozco a cabalidad los requisitos técnicos y administrativos establecidos mediante la resolución 29452 de 2017 emitida por el ministerio de Educación Nacional y las obligaciones contractuales proyectadas por el Municipio de Fusagasugá.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> LINDA MARCELA CARDONA ARBELAEZ Representante Legal L&amp;M SERVICIOS Y SUMINISTROS SAS "L&amp;M SAS"</p>	Ración Industrializada	277	143	2.300	91.105.300	<b>VALOR TOTAL</b>				<b>4.977.655.540</b>	 <table border="1"> <tr> <td><b>VALOR TOTAL</b></td> <td><b>4.993.958.398</b></td> </tr> </table> <p><b>VALOR TOTAL DE LA COTIZACION:</b> CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$4.993.958.398)</p> <p>Con la presentación de la siguiente cotización informo a la entidad que conozco a cabalidad los requisitos técnicos y administrativos establecidos mediante la resolución 29452 de 2017 emitida por el ministerio de Educación Nacional y las obligaciones contractuales proyectadas por el Municipio de Fusagasugá.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> LELIO AGUIRRE OSSA Representante Legal EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS "PROYECOOP CTA"</p>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>4.993.958.398</b>																																							
Ración Industrializada	277	143	2.300	91.105.300																																																
<b>VALOR TOTAL</b>				<b>4.977.655.540</b>																																																
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>4.993.958.398</b>																																																			

Fuente: SECOP<sup>98</sup>

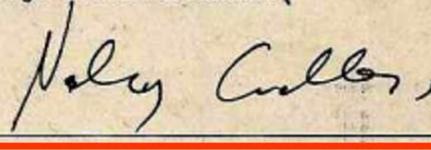
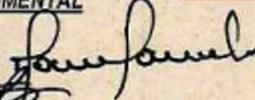
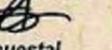
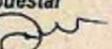
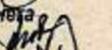
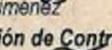
Adicionalmente, para efectos de determinar el presupuesto del contrato la entidad presentó un comparativo de los que había celebrado desde 2016 hasta 2018. Concretamente citó los siguientes contratos: **(i)** Convenio de asociación No. 2016-0001 celebrado con **PROYECOOP**; **(ii)** CPS 2016-0036 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y

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

**AMMON**); (iii) CPS 2017-0035 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); (iv) CPS 2017-0482 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); (v) CPS 2018-0271 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); y (vi) CPS 2018-0447 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **TTOBÍAS**). Es decir, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** limitó la muestra de la demanda a partir del año 2016. Se debe recordar que desde el 2016 empezaron a resultar adjudicatarias **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS**. Por lo tanto, resulta llamativo que no se hiciera referencia a contrataciones anteriores al 2016 ni a los proveedores de este tipo de bienes y servicios. Por el contrario, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se habría limitado a citar como proveedores a los adjudicatarios desde 2016.

Aunado a lo anterior, la Delegatura evidenció que **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** (secretaria de educación para la época) participó en la estructuración de los estudios previos y que **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) los suscribió y fungió como ordenador del gasto, como se expone en las siguientes imágenes:

Imagen No. 5 Estudios previos selección abreviada SA-2019-0189

FIRMAS.		
<b>FUNCIONARIO QUE PROYECTA</b>	<b>SECRETARIO - DIRECTOR</b>	<b>Vo Bo ORDENADOR DEL GASTO</b>
Nombre: Oscar Javier Rodríguez Díaz	Nombre: Nely Cuellar Ibáñez	Nombre: Luis Antonio Cifuentes Sabogal
Cargo: - Director del Servicio Educativo	Cargo: Secretaria de Educación,	Cargo: Alcalde Municipal
		
<b>GESTIÓN DOCUMENTAL</b>		
Elaboró		
Mónica Jaramillo 		
Tatiana Ángel: 		
Revisión Presupuestal		
Disneyla Morales 		
Revisión Financiera		
Donis Rodríguez 		
Revisión Jurídica:		
Javier Oswaldo Jiménez 		
Revisión Dirección de Contratación:		
Dra. Daneyis Martínez 		
Nombre del Archivo Sistematizado: EP PAE 2019version2		

Fuente: SECOP<sup>99</sup>

### 8.3.1.8. Licitación pública No. LP-2019-0503

La licitación pública No. 2019-0503<sup>100</sup> tenía por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula de las instituciones educativas oficiales, registrados en el SIMAT, en el municipio de Fusagasugá”. Para esto la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** dispuso un presupuesto oficial de 5.048.212.070 COP. El 9 de enero de 2020 expidió la Resolución No. 1 de 2020, por medio de la cual se dio apertura al proceso. El 21 de enero de 2020 efectuó el cierre para la entrega de propuestas. Se recibieron 3 propuestas por parte de la **UNIÓN TEMPORAL ALIANZA TIERRA GRATA 2020** (conformada por **ELABORACIÓN DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE COLOMBIA S.A.S.** con el 50% de participación y **MACS COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA S.A.S** con el 50%), la **UNIÓN TEMPORAL TODO CON AMOR 2020**

<sup>99</sup> SECOP “Proceso Número SA 2019-0189”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo “5. ESTUDIO PREVIO.PDF”.

<sup>100</sup> SECOP “Proceso Número LP 2019-0503”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

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

(conformada por **L&M** con el 90% de participación y **TTOBÍAS** con el 10%) y la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIVIVE FUSA 2020** (conformada por la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** y **SERVICIOS ALIMENTARIOS VILLA DE LOBOS S.A.S.**).

El 22 de enero de 2020 se publicó el informe de evaluación y verificación de los requisitos mínimos habilitantes. La oferta de la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIVIVE FUSA 2020** (conformada por la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** y **SERVICIOS ALIMENTARIOS VILLA DE LOBOS S.A.S.**) no fue evaluada por cuanto fue cargada desde el usuario de **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA**<sup>101</sup>. La oferta de la **UNIÓN TEMPORAL ALIANZA TIERRA GRATA 2020** (conformada por **ELABORACIÓN DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE COLOMBIA S.A.S.** y **MACS COMERCIALIZADORA Y DISTRIBUIDORA S.A.S.**) no fue habilitada en la medida en que no cumplió con el personal requerido para la ejecución del contrato, en las condiciones establecidas en el pliego de condiciones<sup>102</sup>.

El 26 de enero de 2020, [REDACTED] (veedor) presentó una solicitud para que se revocara la Resolución No. 1 de 2020, por medio de la cual se dio apertura al proceso. En esa solicitud de revocatoria, que dio lugar a la presente actuación administrativa (ver considerando No. 5), cuestionó principalmente que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ (i)** omitió publicar el aviso de convocatoria en la página Web del municipio y **(ii)** omitió en el estudio del sector un análisis financiero para establecer los indicadores financieros, como lo indica **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**.

Mediante la Resolución No. 16 de 2020 la **ALCALDÍA DE FUSAGAGUGÁ** negó la solicitud de revocatoria del acto de apertura. Las razones expuestas de manera general fueron: **(i)** que aunque no se publicó en la página de la alcaldía el aviso de la licitación, se respetó el principio de publicidad porque sí se publicó en SECOP II; **(ii)** la **ALCALDÍA DE FUSAGAGUGÁ** tiene autonomía para hacer el estudio del sector y los documentos de **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE** no son de obligatorio cumplimiento, y **(iii)** se debe presumir la buena fe y la **ALCALDÍA DE FUSAGAGUGÁ** no es competente para determinar si existe colusión, más en la etapa precontractual.

El 31 de enero y el 3 de febrero de 2020 se llevó a cabo la Audiencia Pública de Adjudicación. Allí se recomendó adjudicar a la **UNIÓN TEMPORAL TODO CON AMOR 2020** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**). Finalmente, en la misma fecha la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** emitió la Resolución 17 de 2020 por medio de la cual **MARLON JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ** (secretario de hacienda y ordenador del gasto de la época) adjudicó el contrato a ese proponente<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> Dado que la oferta no fue cargada desde el usuario del proponente de la estructura plural conformada en la plataforma (SECOP), la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** entendió que se trataba de documentos y no de una oferta. Esto en consonancia con las guías de uso del SECOP II, los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015, el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 4 de la Ley 527 de 1999.

<sup>102</sup> No cumplieron los siguientes requisitos técnicos:

a. Respecto del coordinador operativo, dado que **(i)** allegaron el certificado de vigencia de la tarjeta profesional con fecha posterior a la fecha de cierre del proceso (23/01/2020) de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1882 del 2018<sup>102</sup>. **(ii)** Tampoco allegaron un documento suscrito entre las partes con el compromiso de que prestaría sus servicios.

b. Respecto de los 3 supervisores técnicos, dado que de **ARLETH ALICIA MURIEL MUÑOZ** y **JHOAN SEBASTIÁN ESQUIVEL DÍAZ (i)** allegaron certificados de antecedentes (judiciales, procuraduría, contraloría, medidas correctivas) posteriores a la fecha del cierre del proceso (23/01/2020) de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1882 del 2018. **(ii)** Tampoco allegaron un documento suscrito entre las partes con el compromiso de que prestaría sus servicios. En relación con **MARÍA PAOLA MARÍN LESMES (i)** allegaron certificado de vigencia de la tarjeta profesional posterior a la fecha del cierre del proceso (23/01/2020) de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1882 del 2018. **(ii)** Allegaron certificados de antecedentes (judiciales, procuraduría, contraloría, medidas correctivas) posteriores a la fecha del cierre del proceso (23/01/2020) de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1882 del 2018. **(iii)** Tampoco allegaron un documento suscrito entre las partes con el compromiso de que prestaría sus servicios.

c. Respecto de la profesional en nutrición y dietética, por cuanto no allegaron un documento suscrito entre las partes con el compromiso de que prestaría sus servicios.

<sup>103</sup> SECOP “Proceso Número LP 2019-0503”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

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

A continuación se analizarán los elementos del proceso de selección relacionados con la bodega de almacenamiento, el personal destinado para la manipulación de alimentos y la solicitud de cotizaciones que estaban dirigidos a facilitar que la adjudicación del proceso de selección hubiera sido a favor de la **UNIÓN TEMPORAL TODO CON AMOR 2020** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**).

Se debe resaltar que para este proceso de selección la Delegatura evidenció que **JACQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ** (profesional de permanencia) y **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** (secretaria de educación para la época) participaron en la estructuración del análisis del sector y de los estudios previos del proceso referido. Por su parte, **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (alcalde municipal de la época) participó en la estructuración de los estudios previos y fungió como ordenador del gasto, como se expone en las siguientes imágenes:

**Imagen No. 6 Estudios previos Licitación pública LP-2019-503**

FIRMAS.		
FUNCIONARIO QUIEN PROYECTA EL DOCUMENTO	SECRETARIOS – JEFES – ASESORES	ORDENADOR DEL GASTO
Nombre:  <b>JACQUELINE RODRIGUEZ CRUZ</b> Profesional Permanencia	Nombre:  <b>NELSY CUELLAR IBAÑEZ</b> SECRETARIA DE EDUCACION	Nombre:  <b>LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL</b> Alcalde
FIRMA	FIRMA	FIRMA
ORIGINAL FIRMADO	ORIGINAL FIRMADO	ORIGINAL FIRMADO
<b>GESTIÓN DOCUMENTAL:</b> Original: Dirección de Contratación Nombre del archivo sistematizado: G:\4-PERMANENCIA 2018-2019 \EP PAE VIGENCIA FUTURA} Proyectó: Personal de la dependencia (Jacqueline Rodríguez Cruz-Profesional Permanencia) Revisó: personal de la dependencia (Nelcy Cuellar Ibañez – Secretaria de Educacion) Revisó: abogado asignado por la Dirección de contratación Javier O Jiménez C Revisó: Director (a) de Contratación (Daneyi Martinez)		

Fuente: SECOP<sup>104</sup>

*(i) Sobre la bodega de almacenamiento*

La bodega de almacenamiento de alimentos se solicitó en este proceso de selección como requisito habilitante técnico<sup>105</sup>. La bodega debía estar ubicada en **FUSAGASUGÁ**, tener un área mínima de 200 metros cuadrados, y contar con un cuarto frío de refrigeración de mínimo 8 metros cúbicos y con equipos de congelación con mínimo 2 metros cuadrados, entre otros. Se debía acreditar la disponibilidad de la bodega al momento de la presentación de la oferta con la escritura pública, el certificado de tradición, el contrato de arrendamiento o con un documento que certificara la intención de suscribir el contrato de arrendamiento. Adicionalmente, debía contar con un concepto sanitario favorable de la autoridad sanitaria competente no mayor a 1 año al momento de la entrega de la propuesta. Al igual que en procesos de selección anteriores, se enfatizó que si el metraje de la bodega resultaba insuficiente, en cualquier momento la entidad podría solicitar el cambio, y esto debía ser asumido por el contratista.

<sup>104</sup> SECOP “Proceso Número LP 2019-0503”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo: “4. Estudio previo.pdf”.

<sup>105</sup> SECOP “Proceso Número LP 2019-0503”. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Disponible en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Pliego de condiciones definitivo. Pág. 3636de36.

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

La **FUNDACIÓN VIVA COLOMBIA** manifestó en sus observaciones que en el numeral 4.3.2. de la Resolución No. 29452 de 2017<sup>106</sup> se establece que durante la fase de alistamiento el operador deberá adecuar las plantas de producción o ensamble y/o las bodegas de almacenamiento. En ese sentido resaltó que “[m]al hace la entidad en pedir la Bodega como requisito habilitante puesto que este requerimiento según lo establecido en los lineamientos técnicos dados por el Ministerio de Educación en la resolución 29452 de 2017, es un requisito de la fase de alistamiento, (...) al solicitar la bodega como requisito habilitante, la entidad está limitando la capacidad de oferentes de participar en el proceso y no está teniendo en consideración la Normatividad vigente, y solo permite que el proponente que actualmente opera el programa en el municipio, pueda cumplir con el requisito exigido”<sup>107</sup>. En el mismo sentido, la **FUNDACIÓN VIDA DEL PRESENTE Y DEL MAÑANA** manifestó en sus observaciones que una el análisis del sector publicado por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no tenía un sustento de planeación que justificara las características que debía tener la bodega. Agregó que el requerimiento consistente en que la ubicación de la bodega permitiera el desarrollo de la actividad de acuerdo con el POT, restringía aún más la participación. La **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** aceptó las observaciones y estableció que la bodega de almacenamiento de alimentos no sería considerada como un requisito habilitante y, por lo tanto, que con la presentación de la oferta se debía entregar un documento en el que el proponente certificara y se comprometiera a tener la bodega con todas las características exigidas dentro de los 8 días siguientes a la firma del contrato. Sin embargo, agregó una serie de requisitos y características adicionales que debía tener la bodega, como por ejemplo que estuviera ubicada en la zona de comercio tipo 3 (C-3) y que además tuviera un cuarto frío con mínimo 10 metros cúbicos y equipos de congelación con mínimo 2 metros cúbicos, entre otros aspectos.

Se debe resaltar que inicialmente la exigencia de la bodega de almacenamiento de alimentos estaba planteada en los mismos términos de los procesos anteriores, en los que se solicitó acreditar la bodega con la presentación de la oferta. Sin embargo, esto fue objeto de modificación mediante Adenda No. 2 del 15 de enero de 2020, en la que se introdujeron las modificaciones descritas. A continuación se presentan esos cambios:

**Tabla No. 5 Adenda 2 del proceso 2019-0503**

Versión inicial	Versión modificada Adenda No. 2 del 15 de enero de 2020
<p>“El oferente <b>deberá contar con una bodega de almacenamiento de alimentos</b> dentro del Municipio de Fusagasugá con un área mínima de 200 metros cuadrados que cumpla con las normas higiénicas sanitarias establecidas en la resolución 2674 de 2013 y el Decreto 3075/97 y con la dotación mínima de equipos exigidos en los Lineamientos técnicos y estándares MEN.</p> <p>La bodega o planta de almacenamiento de alimentos, deberá estar dotada de los equipos requeridos para llevar a cabo un adecuado almacenamiento y distribución, por lo que la entidad considera que se debe garantizar como mínimo los siguientes equipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> <b>Cuarto frío de refrigeración con mínimo 08 metros cúbicos.</b></li> <li><input type="checkbox"/> Equipos de congelación con mínimo 2 metros cúbicos.</li> <li><input type="checkbox"/> Ochocientas (800) canastillas.</li> <li><input type="checkbox"/> Cincuenta (50) estibas</li> </ul> <p>Dos (2) carretillas transportadoras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Dos (2) termómetros.</li> </ul> <p>Para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos, el proponente deberá presentar carta donde especifique los equipos con que cuenta la bodega para la operación del programa, detallando características, cantidades, capacidades, lo cual será verificado mediante visita</p>	<p>“El representante legal deberá anexar junto con su propuesta documento firmado en el cual <b>certifique y se compromete</b> en caso de resultar adjudicatario del presente proceso, cumplirá con el requisito de la bodega de alimentos prevista para la etapa de alistamiento.</p> <p>El requisito de la bodega de almacenamiento se exigirá durante la etapa de alistamiento y será verificada y aprobada por el supervisor del contrato, profesional de permanencia y el equipo PAE mediante visita técnica, dentro de los ocho (8) días calendario de la etapa de alistamiento que establece la entidad, estos se contarán a partir de la firma del contrato.</p> <p>La bodega de almacenamiento deberá estar ubicada dentro de la jurisdicción del, Municipio de Fusagasugá, deberá cumplir todos los lineamientos y requisitos establecidos en la Resolución 29452 de 2017 (Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE), la Resolución 2674 de 2013 y Decreto 3075/1197, así mismo esta debe estar ubicada de acuerdo a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente del Municipio de Fusagasugá Acuerdo 29 de 2001 (artículo 170 y 219) y demás normas modificatorias y relacionadas para el respectivo uso del suelo viable acorde a la norma, es de</p>

<sup>106</sup> Por medio de la cual se expiden los lineamientos técnicos, administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar **PAE** y se derogan las disposiciones anteriores.

<sup>107</sup> SECOP “Proceso número LP-2019-503” Disponible en <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo Respuestas a observaciones.

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

técnica durante el periodo de evaluación de las propuestas.

Igualmente, la bodega deberá contar con concepto sanitario expedido por la autoridad sanitaria competente, con fecha de expedición no superior a un (1) año. La disponibilidad de la bodega o planta de almacenamiento de alimentos, se verificará así:

- En caso de propiedad sobre el inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de propietario de la bodega ofertada mediante el certificado de tradición vigente a la fecha del cierre y expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

- En caso de ser arrendatario del inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de arrendatario de la planta ofertada mediante copia del contrato de arrendamiento con vigencia mínima equivalente al tiempo de ejecución del contrato o en su defecto documento que certifique la intención de suscribir contrato de arrendamiento, la misma deberá allegarse con la presentación de la propuesta.

Dicha bodega o planta de ensamble de alimentos deberá destinarse única y exclusivamente para el almacenamiento y distribución de alimentos destinados exclusivamente para la ejecución del contrato; siendo indispensable que mínimamente cuente con un área independiente para el programa que garantice el adecuado almacenamiento y distribución de los alimentos; cabe anotar que si durante la ejecución del contrato se encuentra que el área de la bodega o planta de ensamble de alimentos presenta condiciones higiénico sanitarias no subsanables que afecten la operación del programa o problemas de infraestructura para el adecuado almacenamiento y distribución de los alimentos, la ALCALDIA a través de la interventoría y/o supervisión, solicitará al contratista el cambio pertinente de bodega.

La evaluación de las propuestas consistirá en verificar mediante visita técnica y jurídica el cumplimiento de los mínimos requeridos para la capacidad almacenamiento, equipo y la información referente a edificaciones e instalaciones y que su ubicación permita el desarrollo de la actividad conforme al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o normatividad vigente.

La presentación y aceptación de estos documentos le permitirá al proponente cumplir con el ofrecimiento técnico de su propuesta.

El proponente debe presentar los siguientes documentos, según el caso:

En caso de propiedad sobre el inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de propietario de la bodega ofertada mediante el certificado de tradición vigente a la fecha del cierre y expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

- En caso de ser arrendatario del inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de arrendatario de la planta ofertada mediante copia del contrato de arrendamiento con vigencia mínima equivalente al tiempo de ejecución del contrato o en su defecto documento que certifique la intención de suscribir contrato de arrendamiento, la misma deberá allegarse con la presentación de la propuesta.

La verificación de la bodega se llevará a cabo durante el periodo de evaluación mediante la realización de una visita a cada bodega presentada para evaluar su cumplimiento.

a. La visita se realizará por parte de un equipo evaluador. Una vez determinada la idoneidad de almacenamiento de cada oferente, este será el insumo para establecer el cumplimiento del ofrecimiento técnico de este aspecto.

tener en cuenta que las zonas permitidas según el POT para la bodega requerida son:

**ARTÍCULO 220. ZONA DE COMERCIO TIPO 3 (C-3) ESPECIAL: Donde se encuentra definido lo relacionado con bodegas de almacenamiento de alimentos, (plano No. 13), las cuales según el plano son: son:**

Avenida Manuel Humberto Cárdenas Vélez desde la entrada del indio

Antigua panamericana hasta la pampa

Avenida Santa María hasta el Barrio Eben Ezer

Avenida las Palmas desde la quebrada Sabaneta hasta el cruce de novillero solo costado derecho bajando

Panamericana desde la intersección Cucharal hasta la intersección con Av. Las Palmas

**Igualmente ZONA DE COMERCIO TIPO II**

Calle 22

Carrera 6ª

Carrera 3ª

Carrera 1ª . Hasta salida Aguadita

Se anexa documento POT.

La bodega deberá contar con área de almacenamiento de alimentos con un **área mínima de 200 mts cuadrados**, que cumpla con las normas higiénicas sanitarias establecidas en la resolución 2674 de 2013 y el Decreto 3075/97 y con la dotación mínima de equipos exigidos en los Lineamientos técnicos y estándares MEN.

La bodega o planta de almacenamiento de alimentos, deberá estar dotada de los **equipos requeridos** para llevar a cabo un adecuado almacenamiento y distribución, por lo que la entidad considera que se debe garantizar como mínimo los siguientes equipos para iniciar la operación, sin embargo de acuerdo a la necesidad el supervis (sic):

**Cuarto frío de refrigeración con mínimo 10 metros cúbicos**

**Equipos de congelación con mínimo 2 metros cúbicos**

Ochocientas (800) canastillas

Cincuenta (50) estibas

Dos (2) carretillas transportadoras

Dos (2) termómetros

Igualmente, la bodega deberá contar con **concepto sanitario expedido por la autoridad sanitaria competente, con fecha de expedición no superior a un (1) año**. La disponibilidad de la bodega o planta de almacenamiento de alimentos, se verificará así:

En caso de propiedad sobre el inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de propietario de la bodega ofertada mediante el certificado de tradición vigente a la fecha de cierre y expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

En caso de ser arrendatario del inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de arrendatario de la planta ofertada mediante copia del contrato de arrendamiento con vigencia mínima equivalente al tiempo de ejecución del contrato.

Dicha bodega o planta de ensamble de alimentos deberá destinarse única y exclusivamente para el almacenamiento y distribución de alimentos destinados exclusivamente para la ejecución del contrato; siendo indispensable que mínimamente cuente con un área independiente para el programa que garantice el adecuado almacenamiento y distribución de los

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

b. Las condiciones exigidas para el almacenamiento son obligatorias y de estricto cumplimiento.

De no cumplir la bodega ofertada con los requisitos exigidos, darán lugar a que la propuesta quede no habilitada técnicamente.

**Área administrativa**

El área administrativa será verificada por el supervisor del contrato para su aprobación e inicio mediante visita técnica comprendida entre la adjudicación y antes de la celebración del contrato, para lo cual el contratista deberá tener:

El proponente deberá contar con un área exclusiva para el desarrollo de actividades administrativas del programa, la cual debe contar con los siguientes requisitos como mínimo:

Verificación de la capacidad administrativa del proponente:

a. Que las instalaciones de la Sede Administrativa son adecuadas para el funcionamiento administrativo del programa en el municipio de Fusagasugá

b. Que el proponente cuenta con medios de comunicación idóneos para un eventual intercambio de información con la Alcaldía Ejemplo: -Línea telefónica - Cuenta de correo electrónico, acceso a internet.

c. Mínimo tres puestos de trabajo con sus respectivos equipos de cómputo

d. Fotocopiadora e impresora para la oportuna entrega de papelería a las sedes educativas”.

alimentos; cabe anotar que si durante la ejecución del contrato se encuentra que el área de la bodega o planta de ensamble de alimentos presenta condiciones higiénico sanitarias no subsanables que afecten la operación del programa o problema de infraestructura para el adecuado almacenamiento y distribución de los alimentos, la ALCALDIA a través de la interventoría y/o supervisión, solicitará al contratista el cambio pertinente de bodega.

**Área administrativa**

Esta será verificada y aprobada igualmente durante la visita técnica de la bodega, la cual deberá tener:

El proponente deberá contar con un área exclusiva para el desarrollo de actividades administrativas del programa, la cual debe contar con los siguientes requisitos como mínimo:

a. Que las instalaciones del área Administrativa sean adecuadas para el funcionamiento administrativo del programa en el municipio de Fusagasugá

b. Que se cuente con los medios de comunicación idóneos para la comunicación y transferencia de información con la Alcaldía, como son: Línea telefónica - Cuenta de correo electrónico, acceso a internet.

c. Mínimo tres puestos de trabajo con sus respectivos equipos de cómputo

d. Impresora

**NOTA 1:** Esta área administrativa debe estar separada físicamente del área de almacenamiento y distribución de los productos del Programa de Alimentación escolar.

**NOTA 2:** En caso que el área administrativa no haga parte del área de la bodega, el contratista deberá presentar:

En caso de propiedad sobre el inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de propietario de la bodega ofertada mediante el certificado de tradición vigente a la fecha del cierre y expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

En caso de ser arrendatario del inmueble, el proponente debe acreditar la calidad de arrendatario de la planta ofertada mediante copia del contrato de arrendamiento con vigencia mínima equivalente al tiempo de ejecución del contrato

Uso del suelo vigente

No se podrá firmar acta de inicio al contrato del programa de alimentación escolar si el adjudicatario del proceso no cumple con el lleno de requisitos como lo exige la Resolución 29452/2017 y demás normas relacionadas”.

Fuente: SECOP<sup>108</sup>

Se resalta que la Adenda 2 modificó el requisito de la bodega de almacenamiento de alimentos en varios puntos que a continuación se detallan. **(i)** Primero, eliminó la exigencia de contar con la bodega para la presentación de la oferta y exigió que estuviera disponible dentro de los 8 días calendario siguientes a la suscripción del contrato. **(ii)** Segundo, exigió que la bodega tuviera un área mínima de 200 metros cuadrados. **(iii)** Tercero, que además de cuarto frío, que tuviera 10 metros cúbicos. **(iv)** Cuarto, adicional al cuarto frío debía contar con equipos de congelación de mínimo 2 metros cuadrados. **(v)** Finalmente, se restringió aún más la ubicación de la bodega, pues debía estar en la zona de comercio tipo 3 o en la zona de comercio tipo 2, según las definiciones del POT.

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

Para la Delegatura resulta llamativo que la expedición de la Adenda 2 fuera el resultado de las observaciones que los interesados hicieron al pliego de condiciones. Más allá de fomentar la competencia, a pesar de que por medio de esta adenda se eliminaron algunos requisitos de difícil cumplimiento, se agregaron unos nuevos que también favorecían al contratista vigente y que impedían la concurrencia de oferentes. Así las cosas, a pesar de que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** eliminó la bodega de almacenamiento de alimentos como un requisito habilitante, el hecho de que al mismo tiempo exigiera que debía estar en una zona específica de **FUSAGASUGÁ** (requisito que nunca se había establecido) y que además tuviera una serie de características específicas no sustentadas, implicaba que las posibilidades de cumplir con el requisito, así fuera a futuro, eran muy reducidas.

*(ii) Sobre el recurso humano*

En este proceso de selección se exigió como requisito habilitante técnico que el oferente debía entregar junto con su propuesta las hojas de vida del recurso humano que fuera necesario para la ejecución del contrato. En particular debía adjuntar **(i)** la hoja de vida de 1 coordinador operativo, **(ii)** la hoja de vida de mínimo 3 supervisores técnicos, **(iii)** la hoja de vida de 1 profesional en nutrición y dietética del operador, y **(iv)** documento firmado que certifique que cuenta con el personal de las manipuladoras de alimentos, garantizando que el 80% residiera en **FUSAGASUGÁ**, que tuvieran certificación médica donde constara el estado de salud y la aptitud para manipular alimentos –no mayor a 1 año–, carné de manipulación de alimentos –no mayor a 6 meses–, exámenes médicos, frotis de garganta, KOH de uñas y coprológico, certificación de formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos –no mayor a 1 año–. Además, se debía verificar que el 70% del personal certificara competencia laboral como manipulador de alimentos, certificación de antecedentes disciplinarios y fiscales correctivas, antecedentes judiciales y certificación del representante legal de que se efectuó consulta en el registro de inhabilidades por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales contra niños, niñas y adolescentes.

Es preciso advertir que inicialmente el requisito analizado debía ser cumplido entre la adjudicación y la firma del contrato. Al respecto, la **FUNDACIÓN VIVE COLOMBIA** manifestó en las observaciones al pliego de condiciones que el plazo debía ampliarse, pues, de acuerdo con el cronograma del proceso, solo había 2 días entre la adjudicación y la firma del contrato, lo cual resultaba ser un término muy corto. La entidad accedió a la observación y modificó el requisito, tal y como se planteó en la Adenda 2 del 15 de enero de 2020, así:

**Tabla No. 6 Adenda 2 del proceso 2019-00503**

Versión inicial	Versión modificada Adenda No. 2 del 15 de enero de 2010
<p align="center"><b>Manipuladoras de alimentos</b></p> <p>(...) Esta documentación será entregada en su totalidad al supervisor del contrato para su revisión y aprobación, la cual se evaluará en el tiempo comprendido entre la adjudicación y la firma del contrato.</p>	<p align="center"><b>Manipuladoras de alimentos</b></p> <p>(...) Esta documentación será entregadas (sic) en la etapa de alistamiento, para lo cual se define que para esta etapa serán <b>OCHO (8) días calendario, los cuales se contarán una vez firmado el contrato; PERO se aclara que estas hojas de vida deben estar revisadas y aprobadas mínimo dos (2) días antes del plazo establecido por la entidad para la etapa de alistamiento (los ocho días calendario), a efectos de poder dar inicio eficientemente en su totalidad en todas las sedes e instituciones educativas donde se cuenta con el restaurante del programa de alimentación escolar. No se podrá firmar acta de inicio al contrato del programa de alimentación escolar si el adjudicatario del proceso no cumple con la totalidad de hojas de vida del talento humano- manipuladoras exigidas para el programa con el lleno de requisitos de cada una, como lo exige la Resolución 29452/2017.</b></p>
<p>(...) <b>En caso de ser adjudicado el contrato, estos serán los requisitos obligatorios según Resolución 29452/2017 y disposiciones generales para iniciar el Programa de Alimentación Escolar PAE para el personal de manipuladoras de alimentos del PAE:</b></p>	<p>Los requisitos obligatorios según Resolución 29452/2017 y disposiciones generales para iniciar el Programa de Alimentación Escolar PAE para el personal de manipuladoras del PAE serán: (...)</p>

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

(...) g. Como mínimo, el 70% del personal manipulador ofertado debe acreditar certificación de competencia laboral como manipulador de alimentos de acuerdo a la normatividad vigente, expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

g. El personal manipulador deberá acreditar certificación de competencia laboral como manipulador de alimentos, expedida por entidades que se relacionan con el desempeño ocupacional, laboral o profesional, las cuales pueden ser de instituciones legalizadas de formación para el trabajo y el desarrollo humano (Decreto 1075/2015), universidades, SENA o entidades que tengan dentro de sus estatutos de legalización este tipo de formación.

Fuente: SECOP<sup>109</sup>

Para la Delegatura existen elemento de juicio que permitirían concluir que el requisito de documentación del recurso humano modificado por la Adenda No. 2 continuaba siendo restrictivo. Ciertamente, aun cuando se amplió el plazo para allegar la documentación, este plazo habría beneficiado a quienes venían ejecutando el contrato en la medida en que ya contaban con personal requerido. Otros agentes, en cambio, debían incurrir en actividades adicionales para poder cumplir con esa obligación.

### (iii) Sobre la determinación del presupuesto

En este proceso de selección, al igual que en el anterior, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría tenido en cuenta para determinar el presupuesto oficial únicamente las cotizaciones solicitadas a **PROYECOOP** y **L&M**. Así, habría determinado el valor del presupuesto del proceso de selección con valores dados por parte de los agentes favorecidos por las reglas del proceso. Esto se puede evidenciar dentro los pliegos de condiciones definitivos en el numeral 1.9. del presupuesto oficial aproximado y forma de pago. Allí se establece lo siguiente:

*“el presupuesto oficial estimado para la contratación, será hasta por la suma de CINCO MIL CUARENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS DOCE MIL SETENTA PESOS M/CTE (\$ 5.048.212.070) incluye IVA y demás impuestos de ley, el cual es el resultado de tomar el promedio de las dos (2) cotizaciones que la Secretaría de Educación solicitó para el respectivo estudio de mercado por las empresas L&M S.A.S “L&M S.A.S” Servicios y suministros por valor (\$5.010.379.270) y EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS “PROYECOOP” por valor de (\$5.086.044.870), de esta manera se determinó el valor o costo para cada ítem y por ende el presupuesto oficial o valor estimado del objeto a contratar (...)”<sup>110</sup>.*

De esta manera, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría buscado beneficiar a **L&M** y **TTOBÍAS** desde la elaboración de los pliegos de condiciones. Para ello, habría determinado el valor del presupuesto oficial basándose exclusivamente en los valores que esos agentes indicaron. Como se acaba de mostrar, en los pliegos definitivos se advirtió que el presupuesto fue el resultado de “tomar el promedio de las dos (2) cotizaciones que la Secretaría de Educación solicitó”. Así, resulta coherente con el presunto direccionamiento expuesto que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** solo le hubiera pedido cotizaciones a **L&M** y a **PROYECOOP**, dado que con ellos aseguraba que el presupuesto respondiera a sus intereses.

En efecto, se puede verificar que las únicas cotizaciones que obran en el SECOP son las de **L&M** y **PROYECOOP**. Además, en el entendido de que las investigadas se beneficiaban de manera conjunta del presunto direccionamiento de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, inclusive se puede evidenciar que las cotizaciones presentadas tienen múltiples similitudes. De manera general se destaca que **(i)** están organizadas de manera similar, **(ii)** usan las mismas expresiones y la misma tabla, **(iii)** las dos cotizaciones tienen fecha del 26 de noviembre de 2019 y **(iv)** ponen como vigencia de la oferta dos meses.

<sup>109</sup> SECOP “Proceso número LP 2019-503”. Disponible en <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo adenda 2.

<sup>110</sup> SECOP “Proceso número LP 2019-503”. Disponible en <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivos 10. PLIEGO (1), 3. ANALISIS SECTOR.PDF y 4. estudio previo.pd.

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

Tabla No. 7 Cotizaciones proceso No. 2019-0503

Cotización de L&M	Cotización de PROYECOOP																																																												
<div style="text-align: center;">  <p><b>L &amp; M S.A.S.</b> Servicios y Suministros</p> </div> <p>Ibagué, 26 de Noviembre de 2019</p> <p><b>Señores:</b> <b>Dr. OSCAR JAVIER RODRIGUEZ DIAZ</b> Director del servicio Educativo (C) Alcaldía Municipal de Fusagasugá</p> <p><b>Asunto:</b> Cotización</p> <p>Respetados señores;</p> <p>Me permito presentar cotización para DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR, A TRAVES DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y JOVENES DE LA MATRICULA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES REGISTRADAS EN EL SIMAT, EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA para la vigencia 2020 descrita a continuación:</p> <table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>TIPO DE RACION</th> <th>Nro. DE RACIONES</th> <th>DIAS DE ATENCION</th> <th>Nro. TOTAL DE RACIONES</th> <th>VR.RACION EN \$</th> <th>VR. TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Complemento alimentario preparada en sitio con el 20% de los componentes nutricionales.</td> <td>5571</td> <td>131</td> <td>729.801</td> <td>2.520</td> <td>1.839.098.520</td> </tr> <tr> <td>Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales</td> <td>6149</td> <td>131</td> <td>805.519</td> <td>3.450</td> <td>2.779.040.550</td> </tr> <tr> <td>Racion Industrializada con el 20% de los componentes nutricionales</td> <td>1361</td> <td>131</td> <td>178.291</td> <td>2.200</td> <td>392.240.200</td> </tr> <tr> <td colspan="5" style="text-align: right;"><b>VALOR TOTAL</b></td> <td><b>5.010.379.270</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>Con la presentación de la siguiente cotización informo a la entidad que conozco a cabalidad los requisitos técnicos y administrativos establecidos mediante la resolución 29452 de 2017 emitida por el ministerio de Educación Nacional y las obligaciones contractuales proyectadas por el Municipio de Fusagasugá.</p> <p style="text-align: center; font-size: small;">                 Cra. 3ª Nro. 4b-04 Barrio la Pola                  lym.serviciosysuministros@gmail.com                  Teléfonos: 098-2717791 Cel. 3125061027                  Ibagué - Tolima             </p>	TIPO DE RACION	Nro. DE RACIONES	DIAS DE ATENCION	Nro. TOTAL DE RACIONES	VR.RACION EN \$	VR. TOTAL	Complemento alimentario preparada en sitio con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	131	729.801	2.520	1.839.098.520	Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	131	805.519	3.450	2.779.040.550	Racion Industrializada con el 20% de los componentes nutricionales	1361	131	178.291	2.200	392.240.200	<b>VALOR TOTAL</b>					<b>5.010.379.270</b>	<div style="text-align: center;">  <p><b>Equipo Cooperativo Multiproyectos PROYECOOP</b></p> </div> <p>Ibagué, 26 de Noviembre de 2019</p> <p><b>Señores:</b> <b>Dr. OSCAR JAVIER RODRIGUEZ DIAZ</b> Director del servicio Educativo (C) Alcaldía Municipal de Fusagasugá</p> <p><b>Asunto:</b> Cotización.</p> <p>Me permito presentar cotización para desarrollar el servicio de alimentación escolar en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Fusagasugá para la vigencia 2020</p> <table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>TIPO DE RACION</th> <th>Nro. DE RACIONES</th> <th>DIAS DE ATENCION</th> <th>Nro. TOTAL DE RACIONES</th> <th>V/R. RACION EN \$</th> <th>V/R. TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Complemento alimentario preparada en sitio con el 20% de los componentes nutricionales.</td> <td>5571</td> <td>131</td> <td>729.801</td> <td>2.500</td> <td>1.824.502.500</td> </tr> <tr> <td>Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales</td> <td>6149</td> <td>131</td> <td>805.519</td> <td>3.520</td> <td>2.835.426.880</td> </tr> <tr> <td>Racion Industrializada con el 20% de los componentes nutricionales</td> <td>1361</td> <td>131</td> <td>178.291</td> <td>2.390</td> <td>426.115.490</td> </tr> <tr> <td colspan="5" style="text-align: right;"><b>VALOR TOTAL</b></td> <td><b>5.086.044.870</b></td> </tr> </tbody> </table> <p><b>VALOR TOTAL: CINCO MIL OCHENTA Y SEIS MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS SETENTA PESOS MCTE.</b></p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;">   <b>LELIO AGUIRRE OSSA</b>                  Representante Legal                  EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS "PROYECOOP CTA"             </p> <p style="text-align: center; font-size: small;">                 Cra. 9 Nro. 3-40 Barrio centro                  proyecoop@hotmail.com                  Libano - Tolima             </p>	TIPO DE RACION	Nro. DE RACIONES	DIAS DE ATENCION	Nro. TOTAL DE RACIONES	V/R. RACION EN \$	V/R. TOTAL	Complemento alimentario preparada en sitio con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	131	729.801	2.500	1.824.502.500	Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	131	805.519	3.520	2.835.426.880	Racion Industrializada con el 20% de los componentes nutricionales	1361	131	178.291	2.390	426.115.490	<b>VALOR TOTAL</b>					<b>5.086.044.870</b>
TIPO DE RACION	Nro. DE RACIONES	DIAS DE ATENCION	Nro. TOTAL DE RACIONES	VR.RACION EN \$	VR. TOTAL																																																								
Complemento alimentario preparada en sitio con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	131	729.801	2.520	1.839.098.520																																																								
Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	131	805.519	3.450	2.779.040.550																																																								
Racion Industrializada con el 20% de los componentes nutricionales	1361	131	178.291	2.200	392.240.200																																																								
<b>VALOR TOTAL</b>					<b>5.010.379.270</b>																																																								
TIPO DE RACION	Nro. DE RACIONES	DIAS DE ATENCION	Nro. TOTAL DE RACIONES	V/R. RACION EN \$	V/R. TOTAL																																																								
Complemento alimentario preparada en sitio con el 20% de los componentes nutricionales.	5571	131	729.801	2.500	1.824.502.500																																																								
Almuerzo con el 30% de los componentes Nutricionales	6149	131	805.519	3.520	2.835.426.880																																																								
Racion Industrializada con el 20% de los componentes nutricionales	1361	131	178.291	2.390	426.115.490																																																								
<b>VALOR TOTAL</b>					<b>5.086.044.870</b>																																																								
<div style="text-align: center;">  <p><b>L &amp; M S.A.S.</b> Servicios y Suministros</p> </div> <p>Tiempo de validez de la cotización: dos (2) meses</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;">   <b>LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ</b>                  Representante Legal                  L&amp;M SERVICIOS Y SUMINISTROS SAS "L&amp;M SAS"             </p> <p style="text-align: center; font-size: small;">                 Cra. 3ª Nro. 4b-04 Barrio la Pola                  lym.serviciosysuministros@gmail.com                  Teléfonos: 098-2717791 Cel. 3125061027                  Ibagué - Tolima             </p>																																																													

Fuente: SECOP<sup>111</sup>

Se resalta que en la audiencia de adjudicación celebrada el 31 de enero de 2020 se habrían hecho presentes **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**) y **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) como parte de la **UNIÓN TEMPORAL TODO CON AMOR 2020** (conformada por **L&M** y **TOBIÁS**). En el acta de dicha audiencia, en la fila 7 y 9, se evidenciaría la asistencia de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**, que se registró como representante legal de la **UNIÓN TEMPORAL TODO CON AMOR 2020**, y **LELIO AGUIRRE OSSA**. Así se aprecia a continuación:

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

**Imagen No. 7: audiencia de adjudicación LP-2019-0503**

EVENTO / REUNIÓN/COMITE:	Audiencia Adjudicación o Declaratoria Sierra LP-2019-0503		No. De Acta:
FECHA: 31 Enero 2020	HORA INICIO:	9:19 AM	HORA FINALIZACIÓN:
PROCESO Y DEPENDENCIA:			

Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	ENTIDAD/DEPENDENCIA	CARGO	FIRMA	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
1	Mayerly León Ovittun	UT. Nutrivive Fusagasugá	Abogada	<i>[Firma]</i>	312377652	mayerly.leon@psn.com
2	Antonio Vargas Arcegon	Veredía Cabaña Foz de Cuchumaca		<i>[Firma]</i>	316292407	antonio.vargas@gmail.com
3	Andrés Felipe López Wilson	Veredía Cabaña	Ciudadano	<i>[Firma]</i>	3096078956	andreslopez@outlook.com
4	MRS A SA CABALLERO	UT. Nutrivive Fusagasugá	Abogada	<i>[Firma]</i>	315377158	jsilva@psn.com
5	MILTON MORENO B	PARTICULAR		<i>[Firma]</i>	322944942	MILTONPACIFIC@GMAIL.COM
6	Ligia Cobos Ayerave	UT. Nutrivive Fusagasugá	Abogada	<i>[Firma]</i>	3106968581	ligiacobos.juridica@psn.com
7	LINDA MARCELA ARDONA	UT. Nutrivive Fusagasugá	R-L.	<i>[Firma]</i>	3125064835	clindamarcela@psn.com
8	Milena Rocio Castro	UT. Nutrivive Fusagasugá		<i>[Firma]</i>	3123061027	mlenarocce@gmail.com
9	Leticia Aguirre	UT. Nutrivive Fusagasugá		<i>[Firma]</i>	3144642888	leticiaaguirre2@gmail.com

Fuente: SECOP<sup>112</sup>

En el análisis del sector, las únicas cotizaciones que utilizaron fueron las de **L&M** y **PROYECOOP**. Adicionalmente, la entidad presentó un comparativo de los contratos celebrados desde 2016 hasta 2018. Concretamente citó los siguientes contratos: (i) Convenio de asociación No. 2016-0001 celebrado con **PROYECOOP**; (ii) CPS 2016-0036 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); (iii) CPS 2017-0035 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); (iv) CPS 2017-0482 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **AMMON**); (v) CPS 2018-0271 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP** y **L&M**); y (vi) CPS 2018-0447 celebrado con la **UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ** (conformada por **PROYECOOP**, **L&M** y **TTOBIÁS**). Es decir, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** limitó la muestra de la demanda a partir del año 2016. Se debe recordar que desde el 2016 empezaron a resultar adjudicatarias las empresas investigadas. Por lo cual, resulta llamativo que no se hiciera referencia a contrataciones anteriores al 2016. Tampoco se hizo referencia a los proveedores de este tipo de bienes y servicios. Por el contrario, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se habría limitado a citar como proveedores a los adjudicatarios desde 2016.

**8.3.2. Conclusión de la práctica presuntamente anticompetitiva establecida por la ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**

Conforme lo expuesto en el aparte anterior, es claro que algunos de los requisitos establecidos por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** en los procesos de selección adelantados entre 2016 y 2019 para el desarrollo del **PAE** habrían tenido el objeto y el efecto de limitar la participación de oferentes en los procesos de selección y, de esa forma, la dinámica de competencia en esos procesos. Como se expuso, en la mayoría de los procesos solo hubo un único oferente que reunía las condiciones para presentar propuestas que cumplieran las condiciones establecidas por la entidad contratante. Ese proponente único correspondió a las diversas estructuras plurales conformadas con la participación de **PROYECOOP**, **L&M**, **TTOBIÁS** y **AMMON**. Adicionalmente, en la única ocasión en la que una estructura plural conformada por alguno de esos agentes no pudo presentar una oferta hábil, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** modificó el requisito que lo había impedido para que en el siguiente proceso de selección se mantuviera la dinámica sistemática de favorecimiento a los agentes referidos.

A continuación la Delegatura presentará las conclusiones de cada uno de los elementos que fueron analizados en cada uno de los procesos expuestos.

<sup>112</sup> SECOP “Proceso número LP-2019-503” Disponible en <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>. Archivo AUDIENCIA PUBLICA ADJUDICACION.

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

### 8.3.2.1. Requisito de la bodega de almacenamiento de alimentos

El requisito de la bodega de almacenamiento de alimentos en los procesos de selección adelantados por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** de 2016 a 2019 se estableció de la siguiente forma:

**Tabla No. 8 Requisito de la bodega de almacenamiento de alimentos en los procesos de selección adelantados por la ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ entre 2016 y 2019**

Proceso/ Requerimiento	LP-2016- 0006	LP-2016- 0015	LP-2017- 0148	LP-2017- 0244	LP-2018- 0139	LP-2018- 0234	SA. 2019- 0189	LP-2019- 0503
Pág. del pliego	49	49	50	42	37	41	36	36
En la presentación de la oferta se debía acreditar propiedad o arrendamiento de una bodega de almacenamiento de alimentos.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
La bodega debía estar ubicada dentro de FUSAGASUGÁ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Área mínima exigida	80 mts <sup>2</sup>							200 mts <sup>2</sup>
Exigía cuarto frío	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exigía concepto sanitario favorable	Sí Expedición no superior a 90 días al momento de entregar la propuesta		Sí Expedición no superior a 60 días al momento de entregar la propuesta	Sí Expedición no superior a 6 meses al momento de entregar la propuesta	Sí Expedición no superior a 60 días al momento de entregar la propuesta	Sí Expedición no superior a 1 año	Sí Expedición no superior a 1 año.	Sí
Propiedad de la bodega debía acreditarse con escritura pública o certificado de tradición vigente a la fecha de cierre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Arrendamiento de la bodega debía acreditarse con contrato de arrendamiento vigente	✓	✓	✓	Sí Equivalente al tiempo de ejecución del contrato		Sí Equivalente al tiempo de ejecución del contrato, suscrito por el proponente	Sí Equivalente al tiempo de ejecución del contrato, suscrito por el proponente o por una de las partes que conforman la unión temporal o consorcio	

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del SECOP<sup>113</sup>

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

En conclusión, el requisito impuesto por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** implicaba una gran dificultad para cualquier nuevo proponente que no correspondiera al agente que estuviera ejecutando el contrato relacionado con el desarrollo del **PAE**. Los oferentes debían acreditar **(i)** que eran propietarios o arrendatarios –mediante contrato de arrendamiento que estuviera vigente al menos por el tiempo de vigencia del contrato público adjudicado (por ejemplo 143<sup>114</sup> o 131<sup>115</sup> días calendario según cada proceso de selección)– de una bodega, **(ii)** que esa bodega estuviera ubicada dentro de **FUSAGASUGÁ** y tuviera un área determinada, **(iii)** que la bodega contara con un cuarto frío de determinadas características y, adicionalmente, **(iv)** esos requisitos debían estar acreditados desde el momento de presentación de la oferta o en un plazo corto que otorgaba una ventaja a los agentes investigados.

En varias oportunidades los agentes del mercado presentaron oferta sin tener que buscar una nueva bodega. Por el contrario, presentaron la bodega con la que venían ejecutando el contrato.

mOva1qkzqz16IMg7HylZBSLdCWCGUKTOdeWSwMPKNbeefiJq3V2MCZV61siXI741tiLGEY2Kt3M4T7Mm\_mKq9TH XkWfKcKeazu8x0QBDxa05O2WSCLOH2fPCr63DAuE2IC1TWjOx3B6yPFqOn11m4qrJ1\_dr63qq5HohlGu\_bR-cothzCNdPHrgP4-fStmECt8c4ol9JChYICYtNUg6-sn6MPyAY\_4rV\_LNbHUFaXzEtoPaG8hxZEUvWocXQOq7rySfsxNMy1TSOiv5b2Ho5W3raJOnuLMtRum64Pxbw8Q60VS\_I3jt50b6zKcmUjHpOmRpjRTD-t\_Ry8Lk66oeAYSwPtnADtR4DrGeoSaRC3Ernr1M4RFLQM9ceipBt6Jj6LDSghNbRAKLfB\_iNQLWGi9eaiS5zTvByqYNjstHt5GSaUVd7rFaYEowEPNIIdvSdN8QEh; SECOPI “Proceso Número LP-2016-0006” Disponible en: [<sup>114</sup> Ver proceso de \*\*Selección Abreviada por Menor Cuantía No. 2019-0189\*\*.](https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False.</a></a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>115</sup> Ver proceso de **Licitación Pública LP- 2019-503**.

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

Esto reforzaría la hipótesis del presunto direccionamiento porque los agentes del mercado no tendrían que buscar una nueva bodega, sino mantener las condiciones que tenían. Así, para los procesos **Licitación Pública 2016-0006**, **Licitación Pública 2016-0015**, **Licitación Pública 2017-0148**, **Licitación Pública 2017-0244** y **Licitación Pública 2018-0139** se presentó la bodega ubicada en **FUSAGASUGÁ**, Cundinamarca, barrio Fusacatán en las direcciones de la Cra. 3ra No. 19 A – 04 o Cra. 3ra No. 19 A – 10 o Cra. 2da No. 19 A - 04. En el mismo sentido, en los procesos **Selección Abreviada 2019-0189** y **Licitación Pública 2019-0503** se presentó la bodega ubicada en **FUSAGASUGÁ**, Cundinamarca, Conjunto Campestre Belmira, manzana comercial en la calle 25 No. 50- 35. Así, de los 8 procesos descritos, en 5 procesos los agentes de mercado mencionados no habrían tenido que desgastarse administrativamente para conseguir la bodega.

Un aspecto de importancia fundamental es que la imposición de esos requisitos no habría sido adecuadamente justificada por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**. Como quedó claro, al menos hasta este punto de la actuación no está claro que la entidad contratante hubiera aclarado las razones objetivas y razonables que recomendaban la implementación de las condiciones analizadas. Por ejemplo, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** nunca aclaró por qué los proponentes debían contar con un cuarto frío para ejecutar correctamente el contrato y por qué no eran suficientes equipos de refrigeración y congelación. Se debe añadir que la obligación de contar con un cuarto frío habría desconocido lo dispuesto en las resoluciones expedidas por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, mediante las que se adoptaron los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del **PAE**, esto es, la Resolución No. 16432 del 2 de octubre de 2015 y la Resolución No. 29452 del 29 de diciembre de 2017, aplicables a los procesos de selección objeto de estudio.

En el mismo sentido, no aparecen explicaciones que justifiquen las dimensiones que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** exigió para la bodega de almacenamiento y el cuarto frío. En unos procesos requirió bodegas de 80 metros cuadrados y en otros de 200. Tampoco existiría sustento técnico para la condición relacionada con la ubicación de la bodega en cuestión. La entidad contratante pidió que la bodega estuviera ubicada en **FUSAGASUGÁ** y, en ocasiones, en la zona de comercio tipo 3 (C – 3) de conformidad con las categorías establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Estos requisitos, que no estarían respaldados por razones objetivas, habrían limitado la participación de proponentes interesados que tendrían la capacidad y la experiencia en la prestación del servicio, aunque no contarán con la bodega dentro de **FUSAGASUGÁ**. Por supuesto, una condición como la analizada debería partir de la evidencia técnica de que la utilización de bodegas ubicadas por fuera del municipio comprometería la adecuada prestación del servicio contratado.

El requisito de que las condiciones comentadas se acreditaran desde la presentación de la propuesta habría resultado claramente en un obstáculo para la participación de nuevos oferentes. Esto es así porque exigía de los interesados que asumieran plenamente unos costos desproporcionados solo para tener la oportunidad de presentar su propuesta, pero sin ninguna garantía de que esa inversión estaría justificada como resultado de haber obtenido la adjudicación del contrato que la haría verdaderamente necesaria.

De conformidad con lo antes expuesto, el requisito relacionado con la bodega de almacenamiento de alimentos habría beneficiado al proponente que venía ejecutando el contrato, pues –a diferencia de otros interesados en el proceso– tenía la posibilidad de acreditar el requisito de contar con una bodega de almacenamiento de alimentos para prestar el servicio requerido. Así entonces, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría direccionado los procesos de selección a favor de **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBIÁS** en los procesos de selección relacionados en esta actuación administrativa.

### **8.3.2.2. Requisito del recurso humano**

El requisito del recurso humano en los procesos de selección adelantados por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se estableció de la siguiente forma durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019.

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

**Tabla No. 9 Requisito de las hojas de vida y resultados de exámenes médicos de las manipuladoras en los procesos de selección adelantados por la ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ entre 2016 y 2019**

Procesos / Requisitos	LP-2016-0006	LP-2016-0015	LP-2017-0148	LP-2017-0244	LP-2018-0139	LP-2018-0234	LP-2019-0503	SA No. 2019-0189
Las hojas de vida del recurso humano solicitado en el pliego para las etapas de alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción en el comedor escolar, almacenamiento, preparación y distribución.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Resultados de exámenes médicos, frotis de garganta, KOH de uñas, serología y coprológico.	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del SECOP<sup>116</sup>

116 SECOP “Proceso Número LP-001-2015” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>; SECOP “Proceso Número LP 2017-0148” <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>; SECOP “Proceso Número LP 2017-0244” Disponible en: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\\_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3lja4o1fDg5WINcs3L OZAe18zQ7\\_BOks4TdetRmsKSOEXSzu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\\_jiprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxT\\_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtqAv8fjqIq6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-184462&g-recaptcha-response=03ADUVZwC1BbAXLJ4vaxJOH7-ZbGwvcl3gmfi91qc6nMLNvhNs8KkGUru_joyAeJHC054gdA3UpAu5rD11dX-ZHXvB6DYlw_FuMMvOAKBS9sJRZpyDsu8nKbsJWr7e0ij1Ycn6WQA2dK4vK_T8BXaC7TQPpdjCyLYb7fVPJOEJz9g5UqfuGikIGi5eRK-PTQN1JUi08QaL9v5RR3Z8K5luprjPg0C8cHtPGKP3dX6HZhSvDMHbrErF2W2ozs-2owB3Vf4ysVuRhDfrPkATC6kpR8AWrep0nPvdi8O2rUqcAwiwccQoI0392aMJes_qzETZy5iKvWkmPSQxGRPoa_i1fJ CnUPy73NLAJXU1UuXxpcT-IbnNdpoQLpIKIRC8QV9s4xWSPfAAG1PLUXAHqx-IQT7lzmz3pNXvgLHP4BTpxlevRWb3vTJAX1le49Enz0xfZ4gqxlI6GOGwE3Uonlh0hKEbN_G8UKJYJNp709-RCfkTDCo-wj_jlsJBCI74ikM52AofPEJ2M6kfJDUlucq0ufHPm5mVEQk6lzXk921psMNLdrVDLL2fYOg; SECOP “Proceso Número LP 2018-0139” Disponible en: <a href=)

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

Este requisito consistió en solicitar que los proponentes presentaran en la oferta las hojas de vida del recurso humano que participaría en la ejecución del contrato, aun cuando no existía certeza de que resultarían adjudicatarios. Adicionalmente, la presentación de la hoja de vida del recurso humano debía estar acompañado de los resultados de exámenes médicos tales como frotis de garganta, KOH de uñas, serología y/o coprológico<sup>117</sup>. Así, desde la presentación de la oferta y sin la certeza sobre si efectivamente se ejecutaría el contrato habría que involucrar al personal, solicitarle participar en exámenes médicos que revelarían aspectos íntimos sobre esas personas e incurrir en gastos adicionales.

Este requisito (i) resultaría contrario a lo establecido en la Resolución No. 29452 de 2017 expedida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, mencionada previamente. Además, (ii) constituiría una limitación desproporcionada que habría impedido el acceso de interesados en participar en el proceso de selección y (iii) habría beneficiado a **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS** dado que al estar ejecutando el contrato desde 2016, para la presentación de la oferta en los años siguientes ya tendrían la posibilidad de acreditar el personal requerido y más facilidad.

### 8.3.2.3. Elaboración del presupuesto oficial

En los procesos de selección adelantados por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** durante el 2017 al 2019, cuyo objeto se relacionaba con el **PAE**, se evidenció que la determinación del presupuesto oficial de los procesos de selección se realizó con base en las cotizaciones presentadas por **PROYECOOP y L&M**.

Desde la planeación y elaboración de los pliegos de condiciones, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** presuntamente habría buscado beneficiar a las empresas referidas y las uniones temporales de las cuáles habrían hecho parte. Para ello, solicitó cotizaciones a las empresas referidas y con estas realizó la estimación del presupuesto. En particular, llama la atención que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** no solicitó cotizaciones a otras empresas en los siguientes procesos: **Licitación pública No. LP-2018-0139, Licitación pública No. LP-2018-0234, Selección abreviada de menor cuantía No. 2019-0189** y en la **Licitación pública LP- 2019-0503**. En los mencionados procesos se solicitaron cotizaciones únicamente a **L&M y PROYECOOP**. A diferencia de las licitaciones públicas **Licitación pública No. 2016-0006, Licitación pública 2016-0015, Licitación pública 2017-0148 y Licitación pública 2017-0244** en las cuales se tuvo en cuenta el reporte emitido por la Central de Abastos - Corabastos (boletín de precios al consumidor) y la cotización realizada en supermercados de **FUSAGASUGÁ**.

También se destaca que en los procesos Nos. **Licitación pública 2017-0244, Licitación pública 2018-0139, Licitación pública 2018-0234, Licitación pública 2019-0503 y Selección Abreviada 2019-0189** la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** utilizó los procesos presuntamente direccionados para la determinación del presupuesto. Así, en esos procesos no se hizo referencia a contrataciones anteriores al 2016, fecha desde cuando empezaron a resultar adjudicatarias **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS**.

S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhb  
bsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C\_2hqDwXvekicKyAUx63BdVrIB4y-

SECOB “Proceso Número LP 2018-0234” Disponible en:

[https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZwDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq\\_8oxzoZYhQgm\\_RpYddSF\\_OonHGj0jzmzG6q6gTsH6apDS3RqGS9zZhlldY0he1B400xZsC\\_i1TQIZc4zyVfDiXADR\\_GdqVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rYWBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQlGkAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qjYkpLTkr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopI4QmY4Yn9ihs\\_I-EnJG1\\_9cWJl0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKlLkVusNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQsYcelxpZfaptveJeFq2z-8AFaoMwokzEiR0OUaQGq-bRlCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5Td4nqcm8gO-ETOWHp9JaU5Piutx1bDbK4AzhkgtCLRrwK4x8BqND53aWUKBGR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6\\_uv3wahvmA](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZwDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq_8oxzoZYhQgm_RpYddSF_OonHGj0jzmzG6q6gTsH6apDS3RqGS9zZhlldY0he1B400xZsC_i1TQIZc4zyVfDiXADR_GdqVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rYWBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQlGkAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qjYkpLTkr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopI4QmY4Yn9ihs_I-EnJG1_9cWJl0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKlLkVusNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQsYcelxpZfaptveJeFq2z-8AFaoMwokzEiR0OUaQGq-bRlCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5Td4nqcm8gO-ETOWHp9JaU5Piutx1bDbK4AzhkgtCLRrwK4x8BqND53aWUKBGR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6_uv3wahvmA)

SECOB “Proceso Número SA 2019-0189” Disponible en:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>; SECOB “Proceso Número LP 2019-503” Disponible en:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>.

<sup>117</sup> Ver procesos: Licitación pública LP-2016-0006, Licitación pública LP-2017-0244, Licitación pública LP-2018-0234 y Licitación pública No. LP-2018-0139.

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

### 8.3.2.4. Participación de agentes del mercado y personas naturales

Finalmente, a continuación se presenta el detalle de la participación de los agentes del mercado y las personas naturales referidas en los procesos de selección analizados:

**Tabla No. 10 Participación en los procesos**

Proceso	Oferentes	PROYECOOP	LELIO AGUIRRE OSSA	L&M	LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ	TTOBÍAS	AMMON	CONSUELO VIVAS RAMÍREZ	JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO
LP-2016-0006	UNIÓN TEMPORAL PROYECOOP	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
LP-2016-0015	UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
LP-2017-0148	UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES FUSAGASUGÁ	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
LP-2017-0244	UNIÓN TEMPORAL NUTRIR FUSAGASUGÁ	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
LP-2018-0139	UNIÓN TEMPORAL ALIMENTAR FUSAGASUGÁ	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
LP-2018-0234	UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN 2019	✗ Cotización	✓ Cotización	✓	✓	✓	✗	✓	✓
SA-2019-0189	UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN	✗ Cotización	✓ Cotización	✓	✓	✓	✗	✓	✓
LP-2019-0503	UNIÓN TEMPORAL TODO CON AMOR 2020	✗ Cotización	✓ Cotización Audiencia	✓	✓	✓	✗	✓	✓

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información de SECOP<sup>118</sup>

118 SECOP “Proceso Número LP-001-2015” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165680>; SECOP “Proceso Número LP 2017-0148” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-179542>; SECOP “Proceso Número LP 2017-0244” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-184462&g-recaptcha-response=03ADUVZwC1BbAXLJ4vaxJ0H7->

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

Como se puede evidenciar, **PROYECOOP**, **LYM**, **TTOBÍAS**, **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**), **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**), **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** (representante legal de **AMMON** y **TTOBÍAS**) y **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (participante de **AMMON** y **TTOBÍAS**) participaron en los procesos de selección para la contratación de **PAE**. Así, su participación se dio como resultado del trabajo conjunto adelantado desde 2016 hasta 2019. Ese trabajo conjunto incluía que **PROYECOOP** y **L&M** realizaran cotizaciones a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** para presuntamente determinar el presupuesto. Posteriormente, se organizaban uniones temporales entre **PROYECOOP**, **L&M**, **TTOBÍAS** y **AMMON**. En esas conformaciones participaban **LELIO AGUIRRE OSSA**, **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**, **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** y **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**. Éstos elegían las empresas con las que cumplirían los requisitos que presuntamente los beneficiarían y les permitirían resultar adjudicatarios. **TTOBÍAS** y **AMMON** se encargaban de suministrar los alimentos y la parte financiera de las uniones temporales. Por su parte, **PROYECOOP** y **L&M** se encargaban de operar el contrato una vez les era adjudicado<sup>119</sup>. Por lo cual, es razonable inferir que si se beneficiarían de manera conjunta de la adjudicación habrían participado de manera conjunta en la determinación y mantenimiento de los elementos del pliego que los beneficiaría. Gracias a ese trabajo, lograron que presuntamente se les direccionaran los procesos de selección expuestos

En este punto es relevante resaltar que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** y la Secretaría de Educación eran los responsables del **PAE**<sup>120</sup>. Y los requisitos de los procesos de que se han descrito coinciden con el período de **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** (2016 a 2019) en su calidad de alcalde de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA**. **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**, de manera directa, habría participado en los estudios previos y en la adjudicación de los contratos que se derivaban de los procesos analizados. Igualmente, **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ**, en su calidad de secretaria de educación de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA**, y **JAQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ**, en su calidad de profesional de permanencia de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** para la época, habrían participado en la elaboración de los estudios previos y en

ZbGwvcl3gmfi91qc6nMLNvhNs8KkGUru\_joyAeJHC054gdA3UpAu5rD11dX-ZHxVB6DYIw\_FuMMvOAKBS9sJRZpyDsu8nKbsJWr7e0ij1Ycn6WQA2dK4vK\_T8BXaC7TQPpdjjCyLYb7fVPJOEJz9g5UqfuGikiGi5eRK-PTQN1JUi08QaL9v5RR3Z8K5luprjPg0C8cHtPGKP3dX6HZhSvDMHbrErF2W2ozs-2owB3Vf4ysVuRhDfrPkATC6kpr8AWrep0nPVDi8O2rUqcAwiwccQoIO392aMJes\_qzETZY5iKvWkmPSQxGRPoa\_i1fJ CnUPy73NLAJXU1UuXxpcT-lbnNdpqQLplKIRC8QV9s4xWSPfAag1PLUXAHqx-IQT7lzmz3pNXvgLHP4BTpxlevRWb3vTJAX1le49Enz0xfZ4gqxlI6GOGwE3Uonlh0hKEbN\_G8UKJYJNp709-RCfkTDCo-wj\_jlsJBCI74ikM52AofPEJ2M6kfJDUKcCq0ufHPm5mVEQk6lzXk921psMNLdrVDLL2fYOg;  
 SECOP “Proceso Número LP 2018-0139” Disponible en:  
[https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT\\_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3L OZAe18zQ7\\_BOkS4tTdetRmsKSOEXSzu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6\\_jiprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxt\\_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtgAv8fjqlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA\\_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C\\_2hqDwXvekickyAUx63BdVrIB4y-](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-194624&g-recaptcha-response=03AAYGu2RO6lo7v19ExWuT_IOA8cm80wiXBLmUtaO51bpLmnEGtl8zAepSx8gwSs3ljA4o1fDg5WINcs3L OZAe18zQ7_BOkS4tTdetRmsKSOEXSzu8cj8Fp0zLv7mGBf3KGV9earEXwyoPwjhuYs7e6_jiprZ5TBdXI2O-W6NptRX9P7dDxHyAOLwzQqmOXsrwFNikaQDIORmxt_HjDU2EAuuhndMzAvRBk5sWMjtgAv8fjqlg6pmPyJ8UXD-qhPZuxXTL-iVousgZUPWGNXiEgTNjyIM6DoXTMU6fUw1naDy-S0AD2Yb3G8j0nXZouW52rZTMLwPzzENjLL0XAGBs8iyF0bTm9joQLK8PdxCoi72qWxlyA_ZfKT5ntU71bGEkBXcJAhbsgnvXUSZcAm2vfm5FxEE9mUcIT2K5C_2hqDwXvekickyAUx63BdVrIB4y-)  
 SECOP “Proceso Número LP 2018-0234” Disponible en:  
[https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZwDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq\\_8oxzoZYhQgm\\_RpYddSF\\_OonHGj0jzmg6q6gTsH6ap DS3RqGS9zZhIldY0he1B40OxZsC\\_i1TQIZc4zyVfDiXADR\\_GdqBVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rY WBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQIgkAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qj YkpLTKr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopl4QmY4Yn9ihs\\_l-EnJG1\\_9cWJI0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKLTtLkCvUsNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQs YcelxpZfaptveJeFqz2-8AFaoMwokzEiR0OUaQGq-bRlCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5T4dnqcm8gO-ETOWHp9JaU5Piutx1bDbK4AzhkgtCLRrwK4x8BqND53aWUkBGR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6\\_uv3wahvma](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197357&g-recaptcha-response=03ADUVZwDN2SYu63HB6MMXdIb9YojdX8EReq_8oxzoZYhQgm_RpYddSF_OonHGj0jzmg6q6gTsH6ap DS3RqGS9zZhIldY0he1B40OxZsC_i1TQIZc4zyVfDiXADR_GdqBVQVFEHxO5QBZ38rG0HEzK7frJmxuONoqBRv2rY WBRg7GVGBgFDYndx2uMr8FWZQIgkAL3hEGZA9JtciGWsrgXeWIC9D94ybA3dmY2VuH3354N9tWuyJ2tBAzdO2qj YkpLTKr7DDKKPK9F3pZe4gEgJdUepNMopl4QmY4Yn9ihs_l-EnJG1_9cWJI0IH-P5prC4vUTUq3XN9sOqj9JJtXrksFGcGioP0iVAPKVUmTj5BxZI0lkoKLTtLkCvUsNlw7QtVMOWQ7aLR9bpf3GJANQs YcelxpZfaptveJeFqz2-8AFaoMwokzEiR0OUaQGq-bRlCmnpwclZkJSBOJhrrtAGZ5T4dnqcm8gO-ETOWHp9JaU5Piutx1bDbK4AzhkgtCLRrwK4x8BqND53aWUkBGR33te50Xj2H8fcJm8kSOc6_uv3wahvma)  
 SECOP “Proceso Número SA 2019-0189” Disponible en:  
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.760409&isFromPublicArea=True&isModal=False>  
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1031502&isFromPublicArea=True&isModal=False>

<sup>119</sup> Radicado No. 20-18821-106, archivo 240227\_0835 del CRG-ELECT. Declaración **LINDA MARCELA CÁRDONA ARBELAEZ** minuto 2:36:32 y ss.

<sup>120</sup> D. 1852/2015 “por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE”.

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

el análisis del sector donde se establecieron los elementos de los pliegos que serían presuntamente anticompetitivos. También **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**, en su calidad de secretario de Hacienda de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** para la época, incluso habría participado como ordenador del gasto en la adjudicación de los contratos con los requisitos que se analizan.

Para la Delegatura no es casual que el contratista que ejecutó el contrato de **PAE** para el periodo comprendido entre 2016 y 2019 fue siempre una figura plural conformada por algunas de las empresas **PROYECOOP**, **L&M**, **TOBIÁS** y **AMMON**, en la mayoría de los procesos de selección en calidad de único oferente. Es preciso resaltar que los mismos interesados en el proceso de selección le cuestionaron a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** la imposición de los mencionados elementos, pues aparentemente beneficiaban exclusivamente al contratista que estuviera ejecutando el contrato del **PAE** en ese momento.

Adicionalmente, en los procesos de selección en los que hubo una mínima competencia, la entidad se habría encargado de realizar lo que correspondiera para que la adjudicación fuera a favor de **PROYECOOP**, **L&M**, **TOBIÁS** y **AMMON**. Así, en los procesos de **Licitación Pública 2016-0006**, **Licitación Pública 2016-0015**, **Licitación Pública 2017-148**, **Licitación Pública 2017-0244**, **Licitación Pública 2018-139** sólo se presentó una oferta en el proceso. Por su parte, en los procesos **Licitación Pública 2018-0234** y **Selección Abreviada 2019-189** hubo dos ofertas. Pero el primero fue declarado desierto y en el segundo, solo resultó habilitado la unión temporal de los agentes del mercado en mención. Y en la **Licitación Pública 2019-503** hubo 3 ofertas, pero sólo resultó habilitada, una vez más, la unión temporal de los agentes que se han venido adelantado.

Con todo lo anterior, se resalta que en todos los procesos analizados solo hubo una oferta habilitada. Es importante mencionar que en el proceso de selección en el que hubo mayor competencia fue en el último, en el cual los requisitos no fueron tan exigentes. Sin embargo, en ese caso la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría actuado en línea con el presunto direccionamiento expuesto por la Delegatura, para que la adjudicación fuera a favor de las empresas referidas.

#### 8.4. Requisitos de otros procesos de selección cuyo objeto se relacionaba con el PAE

La Delegatura hizo una revisión de procesos de contratación de **PAE** adelantados por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** durante el periodo 2015 y procesos de contratación de **PAE** adelantados por otros municipios que cuentan con la misma categoría del Municipio de Fusagasugá. Lo anterior con el fin de verificar si en otros periodos y en otros municipios era habitual la exigencia de los requisitos que presuntamente habrían tenido como finalidad direccionar los procesos analizados en los numerales anteriores. Allí se identificó que estos requisitos no estaban presentes. Esto reforzaría el presunto direccionamiento que se ha venido exponiendo. A continuación se presentará lo que se identificó en el proceso de contratación del **PAE** en **FUSAGASUGÁ** en 2015 (8.4.1) y en procesos de contratación del **PAE** en otros municipios (8.4.2).

##### 8.4.1. Requisitos en el proceso de selección cuyo objeto se relacionaba con el PAE de FUSAGASUGÁ en 2015

Los requisitos evidenciados desde 2016 contrastan con los requisitos establecidos en el proceso de contratación del **PAE** de 2015 adelantado por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**. En el proceso de Licitación pública LP-001-2015<sup>121</sup> se solicitaba que el oferente contara con el acta de inspección

<sup>121</sup> SECOP “Proceso Número LP-001-2015” Disponible en [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-131656&g-recaptcha-response=03AFcWeA7PFFDHOAR\\_bc5ynGwuB6pT0yemZ2lJmkXJoxkBOZE1vhpDZhWnIFpH2d91VVmxzsoPFyhK MgfugGmUWTcZOMtqTLVwrljnaJCAqCqDENW2nEUvvRfmC1LD8Haz3ah3m1-mOva1qkzqz16lMg7HylZBSLdCWCGUkTOdteWSwMPKNbeefiJq3V2MCZV61siXI741tiLGEY2Kt3M4T7Mm\\_mKq9TH XkWfCkeazu8x0QBDxa05O2WSCLOh2fPCr63DAuE2IC1TWjOx3B6yPFqOn11m4qrJ1\\_dr63qq5HohlGu\\_bR-cothzCNdPHrgP4-fStmECt8c4ol9JChYICYtNUg6-sn6MPyAY\\_4rV\\_LNbHUFaXzEtoPaG8hxZEUvWocXQOq7rySfsxNMy1TSOisvb2Ho5W3raJOnuLMtRum64Pxbw8Q6 0VS\\_I3jt50b6zKcMujHpOmRpjRTD-t\\_Ry8Lk66oeAYSwpTnADtR4DrGeoSaRC3Errnr1M4RFLQM9ceipBt6Jj6LDSghNbRAKLFb\\_iNQLWGi9eaiS5zTvByqYNjstHt5GSaUVd7rFaYEowEPNIIdwVsdN8QEH](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-131656&g-recaptcha-response=03AFcWeA7PFFDHOAR_bc5ynGwuB6pT0yemZ2lJmkXJoxkBOZE1vhpDZhWnIFpH2d91VVmxzsoPFyhK MgfugGmUWTcZOMtqTLVwrljnaJCAqCqDENW2nEUvvRfmC1LD8Haz3ah3m1-mOva1qkzqz16lMg7HylZBSLdCWCGUkTOdteWSwMPKNbeefiJq3V2MCZV61siXI741tiLGEY2Kt3M4T7Mm_mKq9TH XkWfCkeazu8x0QBDxa05O2WSCLOh2fPCr63DAuE2IC1TWjOx3B6yPFqOn11m4qrJ1_dr63qq5HohlGu_bR-cothzCNdPHrgP4-fStmECt8c4ol9JChYICYtNUg6-sn6MPyAY_4rV_LNbHUFaXzEtoPaG8hxZEUvWocXQOq7rySfsxNMy1TSOisvb2Ho5W3raJOnuLMtRum64Pxbw8Q6 0VS_I3jt50b6zKcMujHpOmRpjRTD-t_Ry8Lk66oeAYSwpTnADtR4DrGeoSaRC3Errnr1M4RFLQM9ceipBt6Jj6LDSghNbRAKLFb_iNQLWGi9eaiS5zTvByqYNjstHt5GSaUVd7rFaYEowEPNIIdwVsdN8QEH)

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

sanitaria o certificado expedido por la entidad competente (con concepto favorable) donde se encontrara ubicada la bodega de almacenamiento de alimentos, con fecha no superior a un año antes de la fecha de entrega de la propuesta<sup>122</sup>.

Nótese que para la Licitación pública LP-001-2015 no se solicitó que la bodega tuviera cuarto frío. Tampoco se mencionó una ubicación específica para la bodega, un área mínima para la bodega ni se solicitó que se acreditara la disponibilidad de la bodega con la presentación de la oferta. Todas estas condiciones empezaron a aplicarse desde el proceso de 2016 y habrían sido establecidas para presuntamente direccionar el proceso en favor de las empresas **PROYECOOP, L&M, TTOBÍAS y AMMON**.

Por otra parte, en relación con el requisito relacionado con el recurso humano, solo el oferente seleccionado debía allegar las hojas de vida y carta juramentada de compromiso. Con la oferta se debía allegar una certificación de que vincularía al personal requerido para la ejecución del contrato<sup>123</sup>. Nótese que solo a la oferta seleccionada se le solicitaban las hojas de vida del personal. Así, no se solicitaban exámenes médicos ni hojas de vida para la presentación de la oferta. Lo cual se habría exigido desde 2016 para direccionar los procesos a favor de las investigadas.

Incluso desde el momento en que se incluyeron los requisitos que se analizan se puede evidenciar la forma en que la competencia se redujo en estos procesos de selección. Así, de 9 ofertas que se recibieron en 2015, resultaron habilitadas 5. Posteriormente, como se expuso en el capítulo anterior, se evidenció que durante 2016 y 2017 solo se presentó una oferta y que solo hasta 2019 se presentaron 3 ofertas. En ese caso, sin embargo, solo una resultó habilitada por cuenta de los requisitos prohibitivos impuestos por la entidad contratante. Incluso se puede observar que durante 2016 al 2019 solo resultó habilitado un oferente, que era el conformado por **PROYECOOP, L&M, TTOBÍAS y AMMON**. Esto se evidencia a continuación:

**Tabla No. 11 Oferentes vs oferentes habilitados**

Año	Proceso	Oferentes	Habilitados	RL adjudicatario
2015	LP-001-2015	9	5	<b>MARÍA LEYDITH CUELLAR DE FAJARDO</b>
2016	LP-2016-0006	1	1	<b>LELIO AGUIRRE OSSA</b>
	LP-2016-0015	1	1	<b>LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ</b>
2017	LP-2017-0148	1	1	<b>LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ</b>

<sup>122</sup> El pliego de condiciones establecía: “**1.6 AUTORIZACIONES PARA LA PREPARACIÓN Y MANIPULACIÓN DE ALIMENTOS.** El proponente deberá acreditar que cuenta con los respectivos permisos expedido por la autoridad competente para la manipulación y preparación de alimentos de consumo humano. Para este efecto adjuntará la respectiva certificación dentro de su propuesta, siendo esta el acta de inspección sanitaria o certificado expedido por la entidad competente del ente territorial **donde se encuentre ubicada la bodega, con fecha no superior a un (1) año, antes de la fecha de entrega de la propuesta** y debe tener concepto **favorable** el cual debe mantenerse durante la ejecución del contrato. “En caso de no contar con ella, soportar documentalmente la solicitud de la misma y su seguimiento”. De igual forma, el oferente seleccionado deberá aportar dentro de la documentación soporte de su personal manipulador de alimentos la Certificación de Capacitación en manipulación de alimentos y manejo higiénico sanitario entregados en la Etapa de alistamiento”.

<sup>123</sup> El pliego de condiciones establecía: “**Recurso Humano.** El proponente deberá allegar certificación por escrito de que el personal que se requiere para llevar a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, sea vinculado a través de un contrato laboral o de prestación de servicios. Se solicitará únicamente al adjudicatario las hojas de vida con sus respectivos soportes y carta juramentada de compromiso para el personal descrito en el **FACTOR TECNICO - RECURSO HUMANO**. La certificación suscrita por el proponente respecto al compromiso del personal de Manipuladores de Alimentos deberá contener como mínimo las siguientes características: **Personal manipulador de alimentos.** El Operador deberá garantizar que el personal de manipuladoras de alimentos cumpla con el siguiente perfil: a) Mayor de 18 años. b) Alfabeta. c) Buen estado de salud certificada, antes de desempeñar esta función. d) Estar capacitado en manipulación de alimentos y tener certificación vigente. e) Tener experiencia comprobada en la preparación de alimentos minino 1 año. f) Buena actitud hacia el trabajo y disposición con los niños, niñas y adolescentes. g) Mantener buenas relaciones con la comunidad educativa. h) Mostrar interés hacia el proceso de producción, conservación, distribución de Alimentos y cuidado del ecosistema. i) Buen estado de salud y manejo higiénico sanitario. **Para lo cual el oferente seleccionado deberá aportar en la etapa de alistamiento la siguiente documentación soporte:** a) Hoja de vida b) Fotocopia del documento de identidad c) Certificación Medica donde conste su estado de salud d) Certificación de Capacitación en manipulación de alimentos y manejo higiénico sanitario”.

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

	LP-2017-0244	1	1	LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ
2018	LP-2018-0139	1	1	LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ
	LP-2018-0234	2	0	DESIERTO
2019	SA-2019-0189	2	1	LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ
	LP-2019-0503	3	1	LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información de SECOP<sup>124</sup>

<sup>124</sup> SECOP “Proceso Número LP-001-2015” Disponible en:

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

Lo anterior reflejaría la afectación a la dinámica de competencia que se presentó en la contratación del PAE del 2016 al 2019. Esto habría ocurrido como consecuencia de los requisitos establecidos por la **ALCALDIA DE FUSAGASUGÁ** para presuntamente direccionar el proceso en favor de las investigadas.

#### 8.4.2. Requisitos en otros municipios

La Delegatura también hizo una revisión de la contratación del PAE para otros municipios que estuvieran certificados. En esa revisión identificó la contratación del PAE de la **ALCALDÍA DE FACATATIVÁ**, la **ALCALDÍA DE GIRARDOTA** y la **ALCALDÍA DE PUERTO BOYACÁ**, en los cuáles no se identificaron requerimientos como los que se cuestionan en esta actuación.

En particular, se revisaron los pliegos de (i) las licitaciones públicas No. LP-145-18<sup>125</sup> y No. LP-004-2020<sup>126</sup> adelantadas por la **ALCALDÍA DE FACATATIVÁ**, (ii) las licitaciones públicas No. LP 06 de 2018<sup>127</sup> y LP 02 de 2019<sup>128</sup> de la **ALCALDÍA DE GIRARDOTA** y (iii) las licitaciones públicas No. LIC 007 de 2018<sup>129</sup> y No. LIC 017 de 2018<sup>130</sup> adelantadas por la **ALCALDÍA DE PUERTO BOYACÁ**. A continuación se resumen los hallazgos:

Tabla No. 12 PAE en otros municipios

Proceso/ Requerimiento	LP-145-18 FACATATIVA	LP-004-2020 FACATATIVA	LP-06-2018 y LP- 02-2019 GIRARDOTA	LP-007-2018 y LP- 017-2018 PUERTO BOYACÁ
Exigía que con la presentación de la oferta se contara con una bodega de almacenamiento de alimentos.	X Se podía allegar carta de compromiso de disponibilidad de la bodega.	X Se podía allegar compromiso de disponibilidad en arrendamiento.	✓	X Incluía la bodega como condición técnica puntuable.
Exigía que la bodega estuviera ubicada dentro del municipio contratante	X Exigía que la bodega estuviera ubicada en el primer anillo vial del Distrito Capital.	X Dentro de los 50 km del lugar de la prestación del	X Como requisito habilitante	X Dentro del requisito puntuable se exigía que la bodega estuviera ubicada en

<sup>125</sup> SECOP “Proceso Número LP-145-18” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-21-7508>. Cuyo objeto era la “ejecución del programa de alimentación escolar de acuerdo con los lineamientos técnico, administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE”.

<sup>126</sup> SECOP “Proceso Número LP-004-2020” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-1-213642>. Cuyo objeto era “contratar la ejecución del programa de alimentación escolar de acuerdo con los lineamientos técnicos, administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE según la Resolución 29452 del 2017, Resolución 0006 del 25 de marzo del 2020, Resolución 0007 del 16 de abril de 2020 y demás normativa que determine el MEN, mediante la resolución 079 del 3 de noviembre del 2020 por la cual se distribuyen los recursos del presupuesto de gasto de inversión de la unidad administrativa especial de alimentación escolar – Alimentos para aprender para la vigencia fiscal 2021 a las entidades territoriales certificadas en educación- ETC”.

<sup>127</sup> SECOP “Proceso Número LP 06 de 2018” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-188236>. Cuyo objeto era “prestación de servicios para la operación del programa de alimentación escolar PAE, a través de la entrega de raciones (complemento alimentario y almuerzo jornada única) a los niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas públicas del municipio de Girardota”.

<sup>128</sup> SECOP “Proceso Número LP 02 de 2019” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-197856>. Cuyo objeto era “prestación de servicios para la operación del programa de alimentación escolar Pae, a través de la entrega de raciones (complemento alimentario y almuerzo jornada única) a los niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas públicas del municipio de Girardota”.

<sup>129</sup> SECOP “Proceso Número: LIC 007 de 2018” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-193461>. Cuyo objeto era la “operación del programa de alimentación escolar (PAE) de acuerdo con los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y condiciones mínimas dispuestos por el MEN, en las instituciones educativas oficiales del Municipio de Puerto Boyacá, Boyacá, año 2018”.

<sup>130</sup> SECOP “Proceso Número: LIC 017 de 2018” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197350>. Cuyo objeto era: “operación del programa de alimentación escolar (PAE) de acuerdo con los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y condiciones mininas dispuestos por el MEN, en las instituciones educativas oficiales del municipio de Puerto Boyacá, año 2019”.

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

		servicio, cercanos a <b>FACATATIVÁ</b> .	exigía que estuviera ubicada en el Valle de Aburra. <u>Como puntaje adicional:</u> daban 100 puntos si se ofertaba una bodega alterna a la principal, ubicada en Girardota.	el área urbana del lugar donde se ejecutará el programa.
<b>Exigía cuarto frío</b>	X	X	X Se refiere a cava individual de refrigeración y cava individual de congelación de mínimo 34 mts <sup>3</sup>	X Dentro del requisito puntuable se daba hasta 10 puntos por una unidad de frío y hasta 30 puntos por cada congelador.
<b>Exigía concepto sanitario favorable</b>	✓	✓	✓	✓ Para la bodega puntuable, se otorgarán 120 puntos cuando la bodega cuente con inspección sanitaria, con fecha de expedición no superior a un año.
<b>Para acreditar la propiedad solicitaba escritura pública o certificado de tradición vigente a la fecha de cierre</b>	✓	✓	✓	✓ Respecto de la bodega puntuable
<b>Podía acreditar la bodega con un contrato de arrendamiento vigente</b>	Exigían un compromiso de disponibilidad en arrendamiento.	Exigían un compromiso de disponibilidad en arrendamiento.	Sí, pero respecto de la bodega adicional	Exigían contrato de arrendamiento
<b>Exigía la presentación de las hojas de vida de manipuladores con la presentación de la oferta</b>	✓	X	X	X
<b>Exigía exámenes médicos del personal con la presentación de la oferta</b>	X	X	X	X

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información de SECOP<sup>131</sup>

Como se puede evidenciar, **(i)** en **FACATATIVÁ** bastaba con allegar un documento de compromiso sobre la bodega, por lo cual no era necesario contar con ella para la presentación de la oferta. Incluso en **PUERTO BOYACÁ** la bodega hacía parte de los requisitos puntuables y no de los mínimos habilitantes, como se exigía por parte de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**. De otra parte, **(ii)** no se identificaron exigencias tan detalladas en relación con la ubicación de la bodega. Así, en el caso en que se pedía que estuviera ubicada en el municipio contratante se trataba de requisitos puntuables y no de los requisitos mínimos habilitantes. En adición, **(iii)** ninguno de los procesos

<sup>131</sup> SECOP “Proceso Número LP-145-18” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-21-7508>; SECOP “Proceso Número LP-004-2020” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-1-213642>; SECOP “Proceso Número LP 06 de 2018” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-188236>; SECOP “Proceso Número LP 02 de 2019” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-1-197856>; SECOP “Proceso Número: LIC 007 de 2018” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-193461>; SECOP “Proceso Número: LIC 017 de 2018” Disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-197350>.

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

revisados exigían contar con un cuarto frío. **(iv)** En **FACATATIVA** en el proceso de 2020, en **GIRARDOTA** y en **PUERTO BOYACÁ** no se exigió ni las hojas de vida del personal manipulador ni exámenes médicos. Así, también es relevante resaltar que en ninguno de los procesos habrían concurrido todos los requisitos que se exigían por parte de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, lo que indicaría que se habrían exigido para limitar la participación de proponentes y de esta forma direccionar los procesos en favor de las empresas **PROYECOOP, L&M, TTOBIAS** y **AMMON**.

#### **8.5. Sobre las prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia, prevista en el artículo 1 de la ley 155 de 1959**

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

*“Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Con fundamento en la norma transcrita, tanto la doctrina de esta Superintendencia<sup>132</sup> como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en sentencia C-032 de 2017<sup>133</sup>, han identificado tres conductas o prohibiciones independientes derivadas de esta disposición normativa, como son: **(i)** los acuerdos que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos o mercancías; **(ii)** toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia; y **(iii)** toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos. Para el caso objeto de la presente actuación, esta Delegatura se referirá al segundo punto, esto es, la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia.

Sobre este punto, esta Superintendencia ha señalado en diferentes oportunidades que se trata de una prohibición general a partir de la cual quedan proscritas todas aquellas prácticas restrictivas de la competencia que, aun cuando no estén descritas de forma expresa y específica dentro del régimen de protección de la libre competencia económica, merecen ser objeto de investigación y sanción, siempre que puedan afectar la libre competencia en los mercados. En relación con el contenido concreto de esa prohibición es relevante anotar que, tal como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2017, dicha prohibición debe “(...) *ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece*”, constituido por el régimen general de protección de la competencia y también por las reglas que rigen cada mercado específico. Así, en el caso objeto de estudio, la prohibición general debe ser interpretada según el régimen de la libre competencia, los principios de contratación y los principios constitucionales de la función administrativa que rigen los diferentes procesos contractuales que adelanta la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

Ahora bien, para efectos de identificar el contenido del subsistema normativo al que pertenece la regla que ahora se analiza y, de esa manera, precisar su sentido y alcance, debe llamarse la atención en que la Corte Constitucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política<sup>134</sup>, ha dejado establecido que la libre competencia económica “*consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones*” (se resalta).

Adicionalmente, la Corte ha señalado las prerrogativas que hacen parte del concepto de libre competencia económica, entre las que se encuentran “*(i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la*

<sup>132</sup> Res. 87556/2022, SIC. Res. 83037/2014, SIC. Entre otras.

<sup>133</sup> C. Const., Sent. C-032, ene. 25/2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>134</sup> C. Const. Sent. C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

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

*posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario”<sup>135</sup>, aspecto al que se debe agregar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, que el propósito de las actuaciones administrativas que en esta materia adelanta esta Superintendencia consiste en garantizar “la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.*

De conformidad con lo anterior, el contenido de la prohibición general para el caso concreto se relaciona con garantizar a los agentes la posibilidad de concurrir libremente al mercado en un marco de igualdad de condiciones y sin que se otorguen beneficios o ventajas a determinados agentes, lo cual constituye un factor fundamental para que se desarrolle una dinámica de competencia sustancial y suficientemente efectiva. En el contexto de los procesos de selección adelantados por entidades del Estado, uno de sus propósitos fundamentales precisamente consiste en que todos los participantes puedan acceder en igualdad de oportunidades a formular sus ofertas y, además, que de ese ejercicio de autonomía y de sana rivalidad se obtengan las mejores condiciones de contratación para la entidad contratante.

Adicionalmente, la garantía de los principios de la contratación y de la función administrativa, como la igualdad<sup>136</sup>, la imparcialidad y la transparencia, alcanzan el objetivo de proteger la libre competencia en la medida en que se apoyan en la libertad de acceso para los proponentes, en la transparencia en materia de requisitos y condiciones, y en la existencia de una sana rivalidad que conduzca a la escogencia en igualdad de condiciones para los agentes contratantes. De ahí la importancia de su consideración y análisis al momento de evaluar conductas anticompetitivas en el marco de procesos de contratación adelantados por entidades públicas.

En este sentido, sobre los principios de transparencia y selección objetiva el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

*“Como quedó señalado a propósito de la consagración legal del principio de transparencia y del deber de selección objetiva, la Administración está obligada constitucional (art. 13 C.P.) y legalmente (art. 24, 29 y 30 ley 80 de 1993) a garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes o competidores. Por virtud de esta garantía, todos los sujetos interesados en el proceso de licitación han de estar en idénticas condiciones, y gozar de las mismas oportunidades, lo cual se logra, según la doctrina, cuando concurren los siguientes aspectos: -Las condiciones deben ser las mismas para todos los competidores. -Debe darse preferencia a quien hace las ofertas más ventajosas para la Administración. (...) Como vemos, la referida igualdad exige que, desde el principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la formalización de éste, todos los licitadores u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas”<sup>137</sup>.*

Así pues, los servidores públicos y los competidores que participan en los procesos de selección estatal deben ceñirse a los principios de transparencia, publicidad, selección objetiva e igualdad. Estos principios son los derroteros tanto para servidores públicos como para competidores, según las reglas que rigen los distintos procesos de selección. Por ejemplo, un servidor público no debe favorecer a un oferente, pues este comportamiento es idóneo para afectar el régimen de protección de la competencia. Ciertamente, este tipo de comportamientos desconocen el principio de igualdad en tanto que desdibujan la igualdad de condiciones para que los competidores desplieguen su potencial sobre la base de sus propios méritos y no con la ayuda artificial de servidores públicos que defraudan al mercado, al Estado y a la sociedad. Lo propio se extiende respecto del principio de transparencia, pues son unos proponentes los presuntamente favorecidos con ayudas a espaldas del proceso de contratación estatal y de sus competidores. Estas distorsiones tienen,

<sup>135</sup> C. Const. Sent. C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

<sup>136</sup> C.E., Sec. Tercera, Sent. 2018-10299, ago. 13/2020. M.P. María Adriana Marín. “(...) la administración debe ceñirse a los criterios de evaluación en condiciones de transparencia, igualdad y objetividad, dado que la favorabilidad no podrá determinarse por factores diferentes a los contenidos en el pliego de condiciones y, por otro, los proponentes tienen el derecho de participar en igualdad de condiciones y a que su oferta sea evaluada, calificada y ponderada por la entidad de conformidad con las reglas previstas en el mismo pliego”.

<sup>137</sup> C.E., Sec. Tercera, Sent. 2001-12037, julio 19/2001. M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. “En el caso de consorcios y uniones temporales la experiencia acreditada para el presente proceso será la sumatoria de la experiencia de los integrantes que la tengan, sin tener en cuenta el porcentaje de participación en el mismo”.

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

además, la idoneidad para afectar el principio de selección objetiva, que supone elegir la mejor oferta sobre la base de criterios imparciales y verificables. En consecuencia, lo que se desprende del desconocimiento de estos principios es la negación misma de los fundamentos de la libre competencia en la contratación estatal.

Por otra parte, en la dinámica propia de los procesos de contratación que adelantan las entidades públicas, estas demandan bienes y servicios para la gestión de sus funciones. En ese escenario, determinan las necesidades que requieren satisfacer a través de la contratación de bienes y servicios y con base en ellas fijan las condiciones que van a regir el proceso de selección para elegir la mejor oferta que satisfaga sus necesidades. De esta forma, para el caso concreto el mercado relevante está determinado por cada uno de los procesos de selección adelantados por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

Ahora bien, en la determinación de las condiciones que aplicarían para los procesos de selección relacionados con el **PAE** adelantados entre 2016 y 2019 por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, se habrían establecido condiciones que dificultaron o impidieron considerablemente la entrada de nuevos participantes dentro del mercado determinado. Estas condiciones presuntamente habrían estado creadas para favorecer a **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBIÁS**, y presuntamente habrían dificultado o impedido que nuevos competidores pudieran ingresar al mercado, con lo cual, presuntamente, se habría limitado la competencia.

Así, las conductas analizadas habrían resultado idóneas para vulnerar la libre competencia. La razón es que se habría configurado un escenario artificialmente desigual para los demás agentes del mercado que participaron en el proceso de selección correspondiente, en tanto los requisitos habrían sido diseñados para favorecer a las mencionadas empresas y para restringir la pluralidad de participantes en los procesos de selección. Esto habría sido contrario a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad. A su vez, habría vulnerado la libre competencia.

En particular, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría desarrollado un comportamiento sistemático consistente en limitar la participación de los competidores en los procesos de selección que adelantó entre 2016 y 2019 con el objeto de desarrollar la contratación del **PAE**. Ese comportamiento continuado y sistemático se realizó mediante la implementación de requisitos que debían ser cumplidos al momento de la presentación de la oferta o dentro de un plazo que beneficiaba a **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON**<sup>138</sup> y **TTOBIÁS**, requisitos que impedían la concurrencia de nuevos oferentes a los procesos de selección. El primer requisito estaba relacionado con la acreditación de la propiedad o la tenencia de una bodega de almacenamiento con un cuarto frío y que correspondiera a determinadas condiciones. El segundo consistía en la presentación de las hojas de vida de las manipuladoras de alimentos junto con los resultados de diversos los exámenes médicos. Adicionalmente, la entidad habría determinado el presupuesto oficial de los procesos de selección con base en cotizaciones, en algunos casos, presentadas exclusivamente por **PROYECOOP** y **L&M**. De acuerdo con lo anterior, en el numeral **9** se expondrá la imputación concreta de los agentes de mercado investigados y de las personas vinculadas con estos agentes que se han identificado hasta este punto de la presente actuación administrativa.

#### **8.6. En relación con la continuidad de la conducta**

Ahora bien, resulta de especial relevancia indicar que las conductas anticompetitivas objeto de análisis se presentaron en un conjunto de procesos que tuvieron ocurrencia durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019.

Es preciso anotar que cuando existe una conducta anticompetitiva ejecutada con carácter continuado, como habría ocurrido en este caso, no se presenta la consumación en un único momento, sino que se observa un desarrollo a través de varios actos sucesivos en el tiempo. Por ende, al tratarse de una conducta continuada de ejecución sucesiva, esta no puede fraccionarse

<sup>138</sup> La Delegatura describirá la conducta y la participación de **AMMON** dentro de los procesos identificados. No obstante, dado que la participación de **AMMON** se dio hasta el proceso LP-2017-0148 de la **ALCALDIA DE FUSAGASUGÁ** la Delegatura no abrirá investigación respecto de este agente del mercado.

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

en hechos aislados<sup>139</sup>. En estos supuestos, la Superintendencia ha establecido que, cuando las conductas se enmarcan en varios procesos de selección, el mercado afectado se convierte en la suma de procesos antes que en una determinación aislada de procesos y de conductas<sup>140</sup>.

Al respecto, el Consejo de Estado ha establecido que las conductas continuadas son aquellas que se extienden y se desarrollan a través de actos sucesivos durante un tiempo determinado<sup>141</sup>, las cuales suponen pluralidad de acciones u omisiones, una unidad de intención y la identidad de los elementos sancionables descritos en la ley<sup>142</sup>. En esa medida, la Superintendencia ha señalado que las conductas continuadas deben cumplir con tres elementos:

(i) En cuanto a la pluralidad de acciones u omisiones, la entidad ha señalado que se configura mediante un conjunto de actividades a través de las cuales se ejecuta y se concreta la conducta anticompetitiva.

(ii) La unidad de intención se refiere a que todas las acciones emprendidas por los infractores, independientemente de la etapa del proceso, están dirigidas al mismo propósito, como por ejemplo, a eliminar la rivalidad.

(iii) Respecto a la identidad de los elementos sancionables, se enfatiza que todas las conductas que contienen los elementos mencionados representan una restricción a la libre competencia. Esto se establece específicamente en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Así, de acuerdo con lo expuesto en el numeral 8 de la presente resolución de apertura, la Delegatura considera que la conducta investigada presuntamente tuvo un carácter continuado porque se desarrolló mediante diferentes comportamientos sucesivos ejecutados de manera sistemática en el marco de los procesos de selección investigados, adelantados en los años 2016, 2017, 2018 y 2019. Por lo anterior, en el presente caso los mercados afectados por la práctica anticompetitiva desplegada son, al menos, ocho, que corresponden a los procesos de selección objeto de investigación.

Para la Delegatura, los investigados configurado una presunta conducta anticompetitiva que habría iniciado y continuado desde el 2016, al menos, hasta 2019. Los agentes del mercado se habrían organizado entre ellos para presentarse a los procesos, habrían presentado cotizaciones y buscado mantener las condiciones que presuntamente los favorecían. Por su parte, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría establecido en los pliegos de condiciones elementos que serían contrarios a la libre competencia. Además, habría mantenido las condiciones, presuntamente anticompetitivas, a pesar de que fueron cuestionadas de manera reiterada. Con ello se habría desconocido el artículo 1 de la ley 155 de 1959. Teniendo en cuenta lo expuesto, no deberían analizarse de manera aislada cada uno de los procesos de selección, por cuanto hacen parte de una única conducta que se habría materializado en el tiempo.

### 8.7. Sobre la validez de los indicios como medio de prueba

Con base en lo expuesto en los acápites anteriores, para la Delegatura es claro que existen indicios que demostrarían que el direccionamiento de los procesos de selección analizados en favor de **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS** habría ocurrido porque estos agentes habrían ejercido una determinada influencia sobre la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** para que fijara las reglas que permitieron que siempre obtuvieran la adjudicación de los contratos correspondientes sin enfrentar

<sup>139</sup> Res. 42534/2020. SIC.

<sup>140</sup> Res. 30415/2021. SIC.

<sup>141</sup> “Corresponde a la Sala, en primer término, determinar si la conducta desarrollada por los demandantes, que dio lugar al inicio de la actuación administrativa desarrollada por la Superintendencia y que culminó con la expedición de las Resoluciones enjuiciadas, se cataloga como ‘Instantánea’, es decir, cuya ejecución se establece en un solo momento, o si, por el contrario, es de carácter ‘Continuado o Permanente’, lo que significa que el comportamiento dañino o contrario a derecho se prolonga en el tiempo y en el espacio, extendiendo por el mismo periodo la comisión de la falta respectiva (...)”. (Subraya y negrilla fuera del texto original) C.E., S. de lo Contencioso Administrativo, Sec. Primera, Sent. 2013-00254, nov. 13/2014, M.P. María Elizabeth García González.

<sup>142</sup> C.E., S. de lo Contencioso, Sent. jul. 2/1999 M.P. Daniel Manrique Guzmán. C.E., Sec. Cuarta, Sent. 15106 sept. 4/2008. M.P. Héctor J. Romero Díaz.

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

presiones competitivas. Por lo tanto, el comportamiento anticompetitivo se habría materializado por la participación activa y coordinada de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS**.

Para sustentar esta conclusión, es importante realizar algunas consideraciones sobre la prueba indiciaria.

#### *La configuración de los indicios*

De conformidad con el artículo 165 del Código General del Proceso (en adelante CGP), los indicios son medios de prueba útiles para la formación del convencimiento en los procesos judiciales y administrativos. Concretamente, la Corte Suprema de Justicia ha establecido que los indicios son útiles para efectos de llegar a conclusiones sobre aspectos fácticos en aquellos casos en que, por las características, modalidades, cautela de los participantes de la conducta<sup>143</sup> y circunstancias, se imposibilita probar la conducta de forma directa.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional indicó que los indicios se estructuran de la siguiente manera:

*“(i) Los hechos indicadores, o indicantes: son los hechos conocidos: los rastros o huellas que se dejan al actuar, la motivación previa, etc., son las partes circunstanciales de un suceso, el cual debe estar debidamente probado en el proceso; (ii) una regla de experiencia, de la técnica o de la lógica, es el instrumento que se utiliza para la elaboración del razonamiento; (iii) una inferencia mental: el razonamiento, la operación mental, el juicio lógico crítico que hace el juzgador; la relación de causalidad entre el hecho indicador y el hecho desconocido que se pretende probar y (iv) el hecho que aparece indicado, esto es, el resultado de esa operación mental”<sup>144</sup>.*

Así, la prueba indiciaria es una construcción lógica mediante la cual, a partir de un hecho conocido, que debe estar debidamente acreditado en el proceso (hecho indicador), se induce la existencia de un hecho desconocido (hecho indicado) que debe tener alguna significación probatoria respecto del hecho indicador en la medida en que exista alguna conexión lógica entre ellos<sup>145</sup>.

De conformidad con los artículos 176 y 242 del CGP, la prueba indiciaria debe valorarse en conjunto con los demás elementos probatorios y con las reglas de la sana crítica, esto es, los dictados de la lógica, las máximas de la experiencia y las reglas de la ciencia. Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia señaló que las máximas de la experiencia son *“aquellas dictámenes hipotéticos de carácter general originados en el saber empírico, a partir de situaciones concretas, pero que, desligándose de éstas, adquieren validez en nuevas circunstancias o, lo que es lo mismo, aquellas máximas nacidas de la observación de la realidad que atañe al ser humano y que sirve de herramienta para valorar el material probatorio de todo juicio”<sup>146</sup>.*

Por lo tanto, como se pasará a explicar, el indicio representa un medio de prueba esencial en un escenario de prácticas restrictivas de la competencia para establecer la verdad en aquellos casos en los que resulta difícil o imposible obtener pruebas directas.

#### *La utilidad de los indicios para establecer conclusiones fácticas en el marco del régimen de protección de la competencia*

La doctrina de esta Superintendencia ha señalado que los indicios son medios útiles, pertinentes y conducentes para probar la ocurrencia de conductas relacionadas con el régimen de competencia. Al respecto, ha reiterado lo siguiente:

<sup>143</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 1 julio 30 de 2008. Rad. 1998-0363-01 M.P. William Namén Vargas y Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de julio 30 de 2008. Rad. 1998-0363-01.

<sup>144</sup> Corte Constitucional. Sentencia 21 de marzo de 2023. Rad. T-8.676.333. M.P. Natalia Ángel Cabo.

<sup>145</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de junio 30 de 2011. Rad. 1997-04001-01 (19836) Danilo Rojas Betancourth

<sup>146</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de junio 24 de 2021. STC7617-2021.

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

**“[L]os indicios no solo son un medio de prueba absolutamente idóneo para probar conductas anticompetitivas y otros hechos en el derecho colombiano, sino que además son el medio probatorio más idóneo en el derecho de la competencia. Las prácticas restrictivas de la competencia, como la presente, pueden ser probadas y de hecho son probadas por medio de indicios que lleven al absoluto convencimiento de que la conducta existió”**<sup>147</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto).

Esta posición también ha sido validada por la jurisprudencia. Por ejemplo, el Consejo de Estado ha indicado que:

*“(...) En la mayoría de casos las autoridades no cuentan con una prueba directa que les permita demostrar de manera plena el presunto acuerdo anticompetitivo.*

*En efecto, en reiteradas oportunidades, la autoridad administrativa se ve forzada a demostrar la existencia de los acuerdos anticompetitivos por medio de indicios y pruebas, que sumadas permiten determinar que varias compañías son partícipes de un acuerdo restrictivo de la competencia (...)*<sup>148</sup>.

Lo anterior, sumado al hecho de que los agentes del mercado buscan la forma de ocultar y no dejar rastros de las conductas anticompetitivas, dificulta la obtención de material probatorio directo. Esta situación ha sido reconocida por esta Superintendencia<sup>149</sup> y por las distintas autoridades jurisdiccionales, incluso por organizaciones internacionales como la **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)** y autoridades de competencia de otros países<sup>150</sup>, las cuales han indicado que cada vez es más difícil determinar los comportamientos contrarios a la libre competencia por parte de las autoridades<sup>151</sup>, por lo que la construcción probatoria de la responsabilidad administrativa debe ser realizada a partir de medios distintos de la prueba directa, es decir, prueba indirecta o indiciaria, que es un medio de prueba completamente idóneo para determinar la existencia de conductas anticompetitivas.

En efecto, el referido organismo de cooperación ha señalado que *“la evaluación de la evidencia de tipo circunstancial debe realizarse de manera holística, es decir, por medio de la evaluación conjunta o acumulativa de todas las pruebas, en vez de considerar que cada evidencia de manera independiente soporta de manera inequívoca la hipótesis de acuerdo”*<sup>152</sup>.

<sup>147</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 68972 de 2013

<sup>148</sup> C.E., Sec. Quinta, Sent. 2018-00291, junio 14/2018. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>149</sup> Res. 82510/2020, SIC; Res. 12992/2019, SIC

<sup>150</sup> “(...) La existencia de un acuerdo o práctica concertada entre agentes económicos puede ser acreditada tanto por prueba directa como indirecta. E incluso, sólo por prueba indirecta. En efecto, en la mayoría de los casos, la existencia de acuerdos o prácticas concertadas deben inferirse de ciertas coincidencias y de indicios que, considerados en su conjunto, pueden constituir, a falta de una explicación coherente, la prueba de una infracción a las normas de competencia” Tribunal De Defensa de la Libre Competencia, FNE contra Isapre ING S.A. y otros, Sentencia N° 57, Rol C-77-05, de 12 de julio de 2007, C. 5° del voto de minoría. “(...) Tribunal de Defensa de la Competencia ha declarado en sentencia de 6 de marzo de 2000, que “el derecho de la presunción de inocencia no se opone a que la convicción judicial pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria; pero para que esta prueba pueda desvirtuar dicha presunción debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados – no puede tratarse de meras sospechas- y se debe explicar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora; ...hay que resaltar – continúa la sentencia indicada- que estas tienen una mayor operatividad en el campo de defensa de la competencia, pues difícilmente los autores de actos colusorios dejarán huella documental de su conducta restrictiva o prohibida, que únicamente podrá extraerse de indicios o presunciones. El negar validez a estas pruebas indirectas conduciría casi a la absoluta impunidad de actos derivados de acuerdos o conciertos para restringir el libre funcionamiento de la oferta y la demanda”. Los criterios expresados son igualmente recogidos en la STS de 26 de abril de 2005, también relativa a una resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia” Resolución (Expediente 612/06, Aceites 2). En Madrid, 21 de junio de 2007. Disponible en: [www.tdcompetencia.es](http://www.tdcompetencia.es), consultado el 22 de junio de 2021.

<sup>151</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “SERIAL OFFENDERS: A DISCUSSION ON WHY SOME INDUSTRIES SEEM PRONE TO ENDEMIC COLLUSION” 2015. Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF\(2015\)4&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF(2015)4&docLanguage=En) y en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF\(2015\)13/FINAL&docLanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF(2015)13/FINAL&docLanguage=en) consultado el 22 de junio de 2021.

<sup>152</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Prosecuting Cartels Without Direct Evidence, 2006. Pág. 18. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/38704302.pdf>

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

Es así como los indicios son un medio de prueba eficiente para la demostración de la existencia de una conducta aun cuando no obre una prueba directa de su acontecimiento. De esta forma, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina de esta Superintendencia, la dificultad probatoria en las investigaciones sobre prácticas restrictivas de la competencia se debe principalmente a la complejidad para obtener medios directos de prueba. Así, los indicios se presentan como el método más adecuado para determinar la ocurrencia de infracciones a este régimen<sup>153</sup>.

*Elementos que permiten desarrollar una construcción indiciaria que acreditaría que el comportamiento anticompetitivo investigado habría sido realizado de manera coordinada e intencional por la entidad contratante y los agentes de mercado investigados*

A lo largo de este acto administrativo la Delegatura ha presentado una serie de circunstancias claramente demostradas que, valoradas en conjunto y de conformidad con las reglas de la sana crítica, indicarían razonablemente que el direccionamiento de los procesos de selección analizados habría ocurrido porque **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIAS** habrían ejercido una determinada influencia en la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** para efectos de que fijara los criterios y adoptara las decisiones que permitieron que aquellos agentes siempre obtuvieran la adjudicación de los contratos sin enfrentar presiones competitivas. Entre las circunstancias indicadoras se encuentra (i) que las observaciones y peticiones de los agentes investigados fueron acogidas de manera sistemática por la entidad contratante, mientras que las propuestas por los demás fueron sistemáticamente rechazadas, (ii) que en el marco de los procesos de selección la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** aplicaba criterios contradictorios para favorecer a las demás investigadas –por ejemplo en el caso en que decidió modificar una regla que impidió que esos agentes obtuvieran la adjudicación de un contrato pero se abstuvo de modificar otra que impedía la concurrencia de otros oferentes con el argumento de que no era válida la realización de modificaciones a las reglas contenidas en el pliego–, (iii) que personas vinculadas a **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIAS** presentaron observaciones relacionadas con la procedencia del personal encargado de la manipulación de alimentos para limitar la posibilidad de que otros competidores pudieran participar en el proceso y (iv) que el presupuesto oficial de los contratos era determinado en condiciones que habrían favorecido a los agentes de mercado investigados.

Los elementos expuestos deben ser valorados sobre la base de una máxima de la experiencia que puede describirse en la forma que se pasa a presentar. Esa descripción parte de identificar los agentes que participaron en la dinámica. De un lado, se encuentra la entidad contratante –que tiene el deber legal de aplicar los principios de igualdad y selección objetiva– que adelanta de manera constante procesos de selección de cuantía significativa para obtener un servicio fundamental para el municipio. Del otro, un grupo de contratistas que trabajan de manera coordinada y que permanentemente han logrado obtener las adjudicaciones de los contratos sin enfrentar presiones competitivas debido a los criterios y decisiones adoptados por la entidad contratante. La máxima de la experiencia en cuestión puede expresarse de la siguiente forma: si una entidad contratante establece de manera sistemática procesos de selección con unas condiciones que impiden la participación de oferentes y determinan la adjudicación de los contratos al mismo grupo de contratistas, y si además adopta decisiones que de manera reiterada y siguiendo el mismo método permiten consolidar el direccionamiento a favor de los contratistas en cuestión, es razonable concluir que la entidad contratante está respondiendo a alguna influencia que los contratistas beneficiados han logrado generar en ella. Esa influencia explicaría razonablemente que la entidad contratante renunciara a que el proceso cumpliera el propósito de promover la mejor oferta disponible en el mercado para que pudiera cumplir los propósitos económicos y sociales de la contratación pública y, en cambio, solo sirviera para beneficiar al proponente favorecido.

Atendiendo lo expuesto en este aparte, la Delegatura formulará una imputación principal consistente en que **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** y **PROYECOOP, L&M y TTOBIAS** desarrollaron el comportamiento descrito en este acto de manera coordinada y con el propósito de limitar la dinámica de competencia en los procesos de selección analizados para favorecer a esos agentes

<sup>153</sup> C.E., Sec. Quinta, Sent. 2010-00305, jun. 21/2018, M.P. Alberto Yepes Barreiro (cartel cementos).

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

de mercado. Esta imputación, por consiguiente, se formulará respecto de todas las personas jurídicas investigadas.

### **8.8. La conducta analizada mantendría su carácter anticompetitivo aún si PROYECOOP, L&M y TTOBÍAS no hubieran participado en el presunto direccionamiento**

En el evento en que durante la etapa de investigación se desvirtuó la imputación respecto de que **PROYECOOP, L&M y TTOBÍAS** hubieran participado en la conducta de direccionamiento, la conclusión que surgiría es que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, en contravía de los principios de la contratación pública, de los principios de la función administrativa y del régimen de protección de la competencia, habría establecido en los pliegos de condiciones, de manera desproporcionada e injustificada, requisitos que limitarían la participación de agentes de mercado en los procesos de contratación relacionados con el **PAE**.

Al respecto, es importante resaltar que el régimen de protección de la competencia prohíbe la realización de cualquier tipo de comportamiento que sea idóneo para limitar la libre concurrencia de los agentes. Así lo establece expresamente el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, que contiene la prohibición general sobre la cual está estructurado el sistema de prohibiciones de ese subsistema normativo. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo analizado en el numeral **8**, el comportamiento de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría resultado idóneo para ello y, además, en la práctica habría generado ese efecto restrictivo en los procesos de selección relacionados con el **PAE**. En este caso, por supuesto, la conducta vincularía exclusivamente a **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** y las personas naturales vinculadas a dicha entidad para la época de los hechos.

Con fundamento en lo anterior, la Delegatura formulará una imputación subsidiaria consistente en que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, en contravía de los principios de contratación, de los principios de la función administrativa y del régimen de protección de la competencia, habría realizado una conducta idónea para limitar la dinámica de competencia en los procesos de selección investigados debido a que estableció requisitos que de manera desproporcionada e injustificada habrían restringido la participación de proponentes en el mercado. Esta imputación subsidiaria, entonces, se formulará únicamente respecto de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

A continuación la Delegatura analizará la imputación jurídica que se realizará sobre el presunto direccionamiento detallado anteriormente.

### **9. Sobre la responsabilidad de los agentes del mercado y de las personas vinculadas**

Con fundamento en todo el material probatorio expuesto en la presente resolución, en este aparte se presentará la imputación.

El título V de la Ley 1340 de 2009, dedicado al “*régimen sancionatorio*”, establece modalidades de sanciones diferentes: en primer lugar, en el artículo 25 de la referida Ley se dispone que “*por la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia*”, la Superintendencia podrá imponer multas “*hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor*”. Por su parte, en el artículo 26 se dispone que “*cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio*”.

Así las cosas, es claro que la persona que viole las disposiciones sobre protección de la competencia, lo que en este caso se traduce en quien viole la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 mediante el desarrollo de una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia, podrá ser sancionado en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009. En el mismo sentido, cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere las

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

conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia podrá ser sancionada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Al respecto, el inciso 2 del artículo 46 del Decreto 2153 de 1992, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009, establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 46. PROHIBICIÓN.** *En los términos de la Ley 155 de 1959 y del presente Decreto están prohibidas las conductas que afecten la libre competencia en los mercados, las cuales, en los términos del Código Civil, se consideran de objeto ilícito.*

*Las disposiciones sobre protección de la competencia abarcan lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es acuerdos, actos y abusos de posición de dominio, y el régimen de integraciones empresariales. **Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo**, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico”* (Subrayado fuera de texto).

Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta las circunstancias fácticas establecidas en el presente acto administrativo, para la Delegatura se hace necesario plantear una imputación principal y una subsidiaria.

**La imputación principal** parte de la base de que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría direccionado los procesos de selección relacionados con el **PAE** en favor de **PROYECOOP, L&M, AMMON** y **TTOBÍAS** durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019. El presunto direccionamiento se habría materializado al establecer requisitos en los pliegos de condiciones que beneficiarían u otorgarían algún tipo de ventaja a **PROYECOOP, L&M, AMMON** y **TTOBÍAS** respecto de sus competidores. Los requisitos presuntamente anticompetitivos comprendían la obligación de presentar, junto con la propuesta o dentro de un plazo favorable a **L&M** y **TTOBÍAS**, lo siguiente: (i) documentación que verificara la titularidad de la propiedad o el contrato de arrendamiento de una bodega de almacenamiento y un cuarto frío; y (ii) las hojas de vida de las manipuladoras, acompañados de los resultados de los exámenes médicos correspondientes<sup>154</sup>. Adicionalmente, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría fijado el presupuesto oficial de los procesos de selección relacionados con el **PAE** durante los años 2017, 2018 y 2019 con base en cotizaciones realizadas, en algunos casos únicamente, por **PROYECOOP** y **L&M**. En el marco de esta imputación, los agentes favorecidos habrían participado activamente en el comportamiento mediante el ejercicio de alguna influencia que habría contribuido a que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** direccionara los procesos de selección.

Por su parte, **la imputación subsidiaria** se plantea en caso de que se desvirtúe que **PROYECOOP, L&M, AMMON** y **TTOBÍAS** participaron en la presunta conducta de direccionamiento. En ese caso, para la Delegatura la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, de manera independiente y en contravía de los principios de contratación, los principios de la función administrativa y el régimen de protección de la competencia, habría establecido requisitos en los pliegos de condiciones que habrían restringido de manera desproporcionada e injustificada la participación de oferentes en los procesos de selección relacionados con el **PAE** durante los años 2017, 2018 y 2019.

Ahora bien, es importante advertir que la formulación de una imputación en este sentido está permitida con fundamento en los principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y 3 del CPACA, en particular los de eficacia, economía y celeridad. Así mismo, esta imputación respeta las garantías asociadas al debido proceso de los investigados en el marco del derecho administrativo sancionatorio. Esto es así porque los investigados tendrían todas las condiciones para entender con claridad los fundamentos fácticos y jurídicos de esa imputación, así como los elementos necesarios para ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

<sup>154</sup> Los exámenes médicos, frotis de garganta, KOH de uñas, serología y/o coprológico.

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

De acuerdo con lo anterior, a continuación se expondrá la imputación concreta contra las personas jurídicas investigadas y las personas naturales vinculadas con aquellas que se han identificado hasta este punto de la presente actuación administrativa.

### 9.1. En relación con los agentes del mercado investigados

El comportamiento de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M y TTOBÍAS** pudo configurar una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia, según lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. En el marco de esta actuación administrativa se podría concluir que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M y TTOBÍAS** configuraron una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica.

#### 9.1.1. ALCALDÍA DE FUSAGASUGA

Los elementos probatorios recaudados durante la etapa preliminar de esta actuación permitirían afirmar que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, como resultado de una influencia que sobre ella habrían ejercido **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBÍAS**, habría direccionado los procesos de selección para la contratación de **PAE** durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2019. Concretamente, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** habría establecido elementos dentro de los pliegos de condiciones para favorecer a **PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBÍAS**. Este comportamiento habría resultado idóneo para vulnerar la libre competencia económica. En este sentido, se habría configurado un escenario artificialmente desigual y se habría dificultado el acceso a los procesos de selección para los demás agentes del mercado. Esto habría sido contrario a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad. A su vez, las actuaciones mencionadas habrían vulnerado la libre competencia.

En suma, a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se le imputará la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber incurrido en el comportamiento previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. La práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica se habría materializado, al menos, en los siguientes procesos de selección:

Tabla No. 13 Procesos imputados a **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**

No.	PROCESO IMPUTADO	VALOR ADJUDICADO	NUMERAL EN EL QUE SE ANALIZÓ LA CONDUCTA
1	LP. 2016-0006	\$2.263.164.100	8.3.3.1
2	LP 2016-0015	\$2.602.198.580	8.3.3.2
3	LP 2017-0148	\$1.071.000.320	8.3.3.3
4	LP 2017-0244	\$2.843.968.020	8.3.3.4
5	LP 2018-0139	\$554.106.149	8.3.3.5
6	LP 2018-0234	Desierta	8.3.3.6
7	SA 2019-0189	\$4.905.604.418	8.3.3.7
8	LP 2019-0503	\$4.916.150.970	8.3.3.8

- **Imputación subsidiaria:**

Los elementos probatorios recaudados durante la etapa preliminar de esta actuación permitirían afirmar que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** habría limitado la libre competencia en la contratación de **PAE** durante los años 2016 y 2019. Concretamente, la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, de manera independiente y en contravía de los principios de contratación, los principios de la función administrativa y el régimen de protección de la competencia, habría establecido requisitos dentro de los pliegos de condiciones que habrían restringido desproporcionada e injustificadamente la participación de agentes del mercado en los procesos de contratación relacionados con el **PAE**. Este comportamiento, en los términos anteriormente señalados, habría resultado idóneo para vulnerar la libre competencia económica.

En suma, a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** se le imputará la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340

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

de 2009, por presuntamente haber incurrido en el comportamiento previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. La práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica se habría materializado, al menos, en los procesos de selección referidos en la tabla anterior.

### 9.1.2. PROYECOOP

Los elementos probatorios recaudados durante la etapa preliminar de esta actuación permitirían afirmar que **PROYECOOP** habría participado del direccionamiento de los procesos de selección para la contratación de **PAE** durante los años 2016 y 2019. Concretamente, **PROYECOOP** habría sido favorecida por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**. Su participación habría sido a través de uniones temporales que habrían sido las únicas que resultaron habilitadas dentro de los procesos de selección. También habría participado mediante la presentación de cotizaciones que ayudaron a determinar el presupuesto oficial de los procesos de selección Nos. **LP 2018-0139**, **LP 2018-0234**, **SA 2019-0189** y **LP-2019-0503**. Incluso, en la **Licitación Pública LP 2016-0015**, algunas manipuladoras que fueron ofertadas por la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **L&M**, **AMMON** y **PROYECOOP**) solicitaron que el 100% del personal de manipuladoras debía residir en **FUSAGASUGÁ**. Se reitera que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** aceptó incluir que el personal debía residir en **FUSAGASUGÁ**, aunque limito el porcentaje al 80%. Esta modificación reafirmaría que las condiciones establecidas habrían restringido la participación de otros interesados en el proceso. También indicaría que esos requisitos fueron establecidos para beneficiar<sup>155</sup> (pliegos sastre)<sup>156</sup> a **PROYECOOP** con la adjudicación de los procesos de contratación analizados.

Este comportamiento habría resultado idóneo para vulnerar la libre competencia económica. En este sentido, se habría beneficiado de un escenario artificialmente desigual y que habría dificultado el acceso al proceso para los demás agentes del mercado. Esto habría sido contrario a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad. A su vez, las actuaciones mencionadas habrían vulnerado la libre competencia.

En suma, a **PROYECOOP** se le imputará la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber incurrido en el comportamiento previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. La práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica se habría materializado, al menos, en los siguientes procesos de selección:

Tabla No. 14: Procesos imputados a PROYECOOP

No.	PROCESO IMPUTADO	VALOR ADJUDICADO	NUMERAL EN EL QUE SE ANALIZÓ LA CONDUCTA
1	LP. 2016-0006	\$2.263.164.100	8.3.3.1
2	LP 2016-0015	\$2.602.198.580	8.3.3.2
3	LP 2017-0148	\$1.071.000.320	8.3.3.3
4	LP 2017-0244	\$2.843.968.020	8.3.3.4
5	LP 2018-0139	\$554.106.149	8.3.3.5
6	LP 2018-0234	Desierta	8.3.3.6
7	SA 2019-0189	\$4.905.604.418	8.3.3.7
8	LP 2019-0503	\$4.916.150.970	8.3.3.8

### 9.1.3. L&M

Los elementos probatorios recaudados durante la etapa preliminar de esta actuación permitirían afirmar que **L&M** habría participado del direccionamiento de los procesos de selección para la contratación de **PAE** durante los años 2016 y 2019. Concretamente, **L&M** habría sido favorecida

<sup>155</sup> “Los Riesgos en el pre-concurso (...) Definición de requisitos (...) Especificaciones técnicas (...) a) Hechas a medida para una compañía”. OCDE, ‘La integridad en la contratación pública’ (2009). Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-en-la-contratacion-publica\\_9789264085084-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-en-la-contratacion-publica_9789264085084-es#page1)

<sup>156</sup> Res. 73079/2019 SIC “‘pliegos sastre’, es decir, aquellos pliegos de condiciones que son elaborados a la medida de las necesidades o exigencias de determinado oferente con lo que se limita la libre competencia y se deja a otros competidores sin la posibilidad real de ser tenidos en cuenta”.

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

por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**. Su participación habría sido a través de uniones temporales que habrían sido las únicas que resultarían habilitadas dentro de los procesos de selección. También habría participado mediante la presentación de cotizaciones que ayudaron a determinar el presupuesto oficial de los procesos de selección Nos. **LP 2018-0139**, **LP 2018-0234**, **SA 2019-0189** y **LP-2019-0503**. Incluso, en la **Licitación Pública LP 2016-0015**, algunas manipuladoras que fueron ofertadas por la **UNIÓN TEMPORAL CARITAS FELICES** (conformada por **L&M**, **AMMON** y **PROYECOOP**) observaron que el 100% del personal de manipuladoras debía residir en **FUSAGASUGÁ**. Se reitera que la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** aceptó incluir que el personal debía residir en **FUSAGASUGÁ**, aunque limito el porcentaje al 80%. También en la **Selección Abreviada No. 2019-0189** se modificaron los pliegos para que el contrato de arrendamiento pudiera ser suscrito por el proponente o por una de las partes que conformaba la unión temporal. También se incluyó el requisito del cuarto frío por solicitud de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**). Esta modificación reafirmaría que las condiciones establecidas habrían restringido la participación de otros interesados en el proceso. También indicaría que esos requisitos fueron establecidos para beneficiar (pliegos sastre) a **L&M** con la adjudicación de los procesos de contratación analizados.

Este comportamiento habría resultado idóneo para vulnerar la libre competencia económica. En este sentido, se habría beneficiado de un escenario artificialmente desigual y que habría dificultado el acceso al proceso para los demás agentes del mercado. Esto habría sido contrario a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad. A su vez, las actuaciones mencionadas habrían vulnerado la libre competencia.

En suma, a **L&M** se le imputará la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber incurrido en el comportamiento previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. La práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica se habría materializado, al menos, en los siguientes procesos de selección:

**Tabla No. 15: Procesos imputados a L&M**

No.	PROCESO IMPUTADO	VALOR ADJUDICADO	NUMERAL EN EL QUE SE ANALIZÓ LA CONDUCTA
1	LP. 2016-0006	\$2.263.164.100	8.3.3.1
2	LP 2016-0015	\$2.602.198.580	8.3.3.2
3	LP 2017-0148	\$1.071.000.320	8.3.3.3
4	LP 2017-0244	\$2.843.968.020	8.3.3.4
5	LP 2018-0139	\$554.106.149	8.3.3.5
6	LP 2018-0234	Desierta	8.3.3.6
7	SA 2019-0189	\$4.905.604.418	8.3.3.7
8	LP 2019-0503	\$4.916.150.970	8.3.3.8

#### 9.1.4. TTOBÍAS

Los elementos probatorios recaudados durante la etapa preliminar de esta actuación permitirían afirmar que **TTOBÍAS** habría participado del direccionamiento de los procesos de selección para la contratación de **PAE** durante los años 2018 y 2019. Concretamente, **TTOBÍAS** habría sido favorecida por la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**. Su participación habría sido a través de uniones temporales que habrían sido las únicas que resultarían habilitadas dentro de los procesos de selección. Incluso, en la **Selección Abreviada No. 2019-0189** se modificaron los pliegos para que el contrato de arrendamiento pudiera ser suscrito por el proponente o por una de las partes que conformaba la **UNIÓN TEMPORAL CIUDAD JARDÍN** (conformada por **L&M** y **TTOBÍAS**). También se incluyó el requisito del cuarto frío por solicitud de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**). Esta modificación reafirmaría que las condiciones establecidas habrían restringido la participación de otros interesados en el proceso. También indicaría que esos requisitos fueron establecidos para beneficiar (pliegos sastre) a **TTOBÍAS** con la adjudicación de los procesos de contratación analizados.

Este comportamiento habría resultado idóneo para vulnerar la libre competencia económica. En este sentido, se habría beneficiado de un escenario artificialmente desigual y que habría dificultado

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

el acceso al proceso para los demás agentes del mercado. Esto habría sido contrario a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad. A su vez, las actuaciones mencionadas habrían vulnerado la libre competencia.

En suma, a **TTOBÍAS** se le imputará la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber incurrido en el comportamiento previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. La práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica se habría materializado, al menos, en los siguientes procesos de selección:

**Tabla No. 16: Procesos imputados a TTOBÍAS**

No.	PROCESO IMPUTADO	VALOR ADJUDICADO	NUMERAL EN EL QUE SE ANALIZÓ LA CONDUCTA
1	LP 2018-0139	\$554.106.149	8.3.3.5
2	LP 2018-0234	Desierta	8.3.3.6
3	SA 2019-0189	\$4.905.604.418	8.3.3.7
4	LP 2019-0503	\$4.916.150.970	8.3.3.8

#### 9.1.5. AMMON

Los elementos probatorios recaudados durante la etapa preliminar de esta actuación permitirían afirmar que **AMMON** habría participado del direccionamiento de los procesos de selección para la contratación de **PAE** durante los años 2016 y 2017. No obstante, dado que la participación de **AMMON** se dio hasta el proceso LP-2017-0148 adelantado por la **ALCALDIA DE FUSAGASUGÁ**, la Delegatura no abrirá investigación respecto de este agente del mercado.

#### 9.2. En relación con las personas naturales que habrían colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado la conducta anticompetitiva descrita en esta resolución

El comportamiento de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, **PROYECOOP**, **L&M**, **AMMON** y **TTOBÍAS** pudo configurar una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica, según lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Dicha conducta habría involucrado a **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**), **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** (representante legal de **L&M**), **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** (representante legal de **AMMON** y **TTOBÍAS**) y **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** (representante legal suplente de **AMMON**). Por lo tanto, a estas personas se le imputará la responsabilidad de que trata el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado la conducta prevista en la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

A continuación, se resume la imputación jurídica para las personas vinculadas a los agentes del mercado, y que son investigados en la presente actuación administrativa.

##### 9.2.1. LELIO AGUIRRE OSSA

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir la participación de **LELIO AGUIRRE OSSA**, en su calidad de representante legal de **PROYECOOP**, dentro del presunto direccionamiento. La Delegatura habría evidenciado que **LELIO AGUIRRE OSSA** era el responsable de identificar los procesos de selección donde **PROYECOOP** participaría, y era el encargado de tomar la decisión y autorizar la participación de **PROYECOOP** como parte de una unión temporal en los procesos de selección. Además, habría enviado cotizaciones a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** durante 2018 y 2019 para la determinación del presupuesto oficial de los procesos de selección de contratación de **PAE**. Igualmente, dada su condición de representante legal es razonable concluir que habría conocido del presunto direccionamiento del que se beneficiaría **PROYECOOP**.

Adicionalmente, **LELIO AGUIRRE OSSA** (representante legal de **PROYECOOP**) participó de forma importante en el giro ordinario de los negocios de **L&M** y en la forma en la que esta empresa participó en los procesos de selección objeto de estudio, tanto así que intervino en audiencias de

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

los procesos de selección en representación de **L&M** y en la organización de las uniones temporales que conformaron con **AMMON** y **TTOBÍAS**.

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica por las que se investiga a **PROYECOOP** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

### 9.2.2. LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir la participación de **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**, en su calidad de representante legal de **L&M**, dentro del presunto direccionamiento. La Delegatura habría evidenciado que **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** era la responsable de identificar los procesos de selección donde **L&M** participaría, y era la encargada de tomar la decisión y autorizar la participación de **L&M** como parte de una unión temporal en los procesos de selección. Además, habría enviado cotizaciones a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** durante 2018 y 2019 para la determinación del presupuesto oficial de los procesos de selección de contratación de **PAE**. Igualmente, dada su condición de representante legal es razonable concluir que habría conocido del presunto direccionamiento del que se beneficiaría **L&M**.

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica por las que se investiga a **L&M** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

### 9.2.3. CONSUELO VIVAS RAMÍREZ

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir la participación de **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ**, en su calidad de representante legal de **TTOBÍAS**, dentro del presunto direccionamiento. La Delegatura habría evidenciado que **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** era la responsable de identificar los procesos de selección donde **TTOBÍAS** participaría, y era la encargada de tomar la decisión y autorizar la participación de **TTOBÍAS** como parte de una unión temporal en los procesos de selección. Igualmente, dada su condición de representante legal es razonable concluir que habría conocido del presunto direccionamiento del que se beneficiaría **TTOBÍAS**.

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica por las que se investiga a **TTOBÍAS** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

### 9.2.4. JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir la participación de **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**, en su calidad de asesor comercial de **TTOBÍAS**, dentro del presunto direccionamiento. La Delegatura habría evidenciado que **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** participaba en la decisión respecto de si **TTOBÍAS** participaría en un proceso de selección como parte de una unión temporal. Igualmente, asesoraba a **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** respecto de temas económicos relacionados con las ofertas donde participaría **TTOBÍAS**. En ese sentido, dado su rol dentro de **TTOBÍAS** es razonable concluir que habría conocido del presunto direccionamiento del que se beneficiaría **TTOBÍAS**.

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría

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

colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica por las que se investiga a **TTOBÍAS** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

#### **9.2.5. LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir que **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**, en su calidad de alcalde de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** para la época, habría participado en los comportamientos objeto de investigación. La Delegatura habría evidenciado que **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** fue ordenador del gasto<sup>157</sup> y participó directamente en los procesos de selección identificados, incluso adjudicó los contratos que resultaron de dichos procesos. Por esa razón debió conocer de los elementos del proceso de selección que aquí se cuestionan. Además, la incorporación de los elementos que se cuestionan se habría dado durante el período de gobierno de **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**. En ese sentido, dado su rol dentro de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** y la importancia y cuantía de los procesos investigados, es razonable concluir que habría conocido del presunto comportamiento investigado.

En consecuencia, como **imputación principal** se le imputará que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto direccionamiento que se habría realizado en los procesos de selección analizados mediante la participación activa y coordinada de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBÍAS**. En caso de que en el marco de esta actuación no se acredite que los agentes de mercado investigados participaron en la conducta investigada, como **imputación subsidiaria** se le imputará a **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto comportamiento anticompetitivo atribuido a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica por las que se investiga a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

#### **9.2.6. NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ**

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir que **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** en su calidad de secretaria de educación de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** para la época, habría participado en los comportamientos objeto de investigación. La Delegatura habría evidenciado que **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** participó directamente en los procesos de selección Nos. **Licitación Pública 2018-0139, Licitación Pública 2018-0234, Selección Abreviada 2019-0189 y Licitación Pública 2019-0503**. Incluso participó en la elaboración de los estudios previos dentro de dichos procesos. Por esa razón, debió conocer de los elementos del proceso de selección que aquí se cuestionan. En ese sentido, dado su rol dentro de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** es razonable concluir que habría conocido del presunto comportamiento investigado.

En consecuencia, como **imputación principal** se le imputará que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto direccionamiento que se habría realizado en los procesos de selección analizados mediante la participación activa y coordinada de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBÍAS**. En caso de que en el marco de esta actuación no se acredite que los agentes de mercado investigados participaron en la conducta investigada, como **imputación subsidiaria** se le imputará a **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto comportamiento anticompetitivo atribuido a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

<sup>157</sup> Puntualmente en los procesos **Licitación pública LP-2018-0139, Licitación pública LP-2018-0234 y Selección abreviada SA-2019-0189**.

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

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica en los procesos de selección Nos. **Licitación Pública 2018-0139**, **Licitación Pública 2018-0234**, **Selección Abreviada 2019-0189** y **Licitación Pública 2019-0503** por las que se investiga a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

### 9.2.7. MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir que **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**, en su calidad de secretario de Hacienda de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** para la época, habría participado en los comportamientos objeto de investigación dentro del presunto direccionamiento. La Delegatura habría evidenciado que **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ** fue ordenador del gasto y participó directamente en el proceso de selección No. **Licitación Pública 2019-0503**, incluso adjudicó el contrato que resultó de dichos procesos. Por esta razón, debió conocer de los elementos del proceso de selección que aquí se cuestionan. En ese sentido, dado su rol dentro de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** es razonable concluir que habría conocido del presunto comportamiento investigado.

En consecuencia, como **imputación principal** se le imputará que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto direccionamiento que se habría realizado en los procesos de selección analizados mediante la participación activa y coordinada de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS**. En caso de que en el marco de esta actuación no se acredite que los agentes de mercado investigados participaron en la conducta investigada, como **imputación subsidiaria** se le imputará a **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ** que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto comportamiento anticompetitivo atribuido a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica en la **Licitación Pública 2019-0503** por las que se investiga a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

### 9.2.8. JAQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir que **JAQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ** en su calidad de profesional de permanencia de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** para la época, habría participado en los comportamientos objeto de investigación. La Delegatura habría evidenciado que **JAQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ** participó directamente en los procesos de selección Nos. **Licitación Pública 2016-0015** y **Licitación Pública 2019-0503**. Incluso participó en la elaboración de los estudios previos y análisis del sector dentro de dichos procesos. Por esta razón, debió conocer de los elementos del proceso de selección que aquí se cuestionan. En ese sentido, dado su rol dentro de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** es razonable concluir que habría conocido del presunto comportamiento investigado.

En consecuencia, como **imputación principal** se le imputará que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto direccionamiento que se habría realizado en los procesos de selección analizados mediante la participación activa y coordinada de la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ, PROYECOOP, L&M, AMMON y TTOBIÁS**. En caso de que en el marco de esta actuación no se acredite que los agentes de mercado investigados participaron en la conducta investigada, como **imputación subsidiaria** se le imputará a **JAQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ** que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto comportamiento anticompetitivo atribuido a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**.

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

En suma, se imputará la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia económica en los procesos de selección Nos. **Licitación Pública 2016-0015** y **Licitación Pública 2019-0503** por las que se investiga a la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGA** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

En mérito de lo expuesto, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia,

### RESUELVE

**ARTÍCULO 1. ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, identificada con NIT. 890.680.008-4, **EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS PROYECOP C.T.A.**, identificada con NIT 809006774-4, **L&M SERVICIOS Y SUMINISTROS S.A.S.**, identificada con NIT 900821391-2, y **FUNDACIÓN TTOBÍAS**, identificada con NIT 900.020.868, para determinar si incurrieron en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, por haber participado de manera activa y coordinada en el presunto direccionamiento de los procesos de selección de contratación del Programa de Alimentación Escolar en los años 2016 a 2019. Esta conducta será investigada bajo la modalidad de responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

**ARTÍCULO 2. ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **LELIO AGUIRRE OSSA**, identificado con cédula de ciudadanía número 93.291.960, **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número 28.822.231, **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ**, identificada con cédula de ciudadanía número 51.948.673, **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**, identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**, identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**, identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], y **JACQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ**, identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED], para determinar si colaboraron, facilitaron, autorizaron, ejecutaron o toleraron la conducta restrictiva de la libre competencia imputada mediante el **ARTÍCULO 1** de este acto administrativo. Esta conducta será investigada bajo la modalidad de responsabilidad de que trata el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

**ARTÍCULO 3. ABRIR INVESTIGACIÓN Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, identificada con NIT. 890.680.008-4, para determinar si, **subsidiariamente a la imputación contenida en el ARTÍCULO 1 de este acto administrativo**, incurrió en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 1959, por haber restringido desproporcionada e injustificadamente la participación de agentes del mercado en los procesos de contratación de los procesos de selección de contratación del Programa de Alimentación Escolar en los años 2016 a 2019. Esta conducta será investigada bajo la modalidad de responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

**ARTÍCULO 4. ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**, identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**, identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], y **JACQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ**, identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED], para determinar si, **subsidiariamente a la imputación contenida en el ARTÍCULO 3 de este acto administrativo**, colaboraron, facilitaron, autorizaron, ejecutaron o toleraron la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 3** de este acto administrativo. Esta conducta será investigada bajo la modalidad de responsabilidad de que trata

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

el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

**ARTÍCULO 5. NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución a las personas relacionadas en los artículos **1, 2, 3 y 4** de este acto administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, entregándole copia de la versión reservada. Esto con el fin de que, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a dicha notificación, lleve a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, en cuanto a la solicitud o aporte de las pruebas que pretenda hacer valer, ofrecer las garantías suficientes de que se suspenderá o modificará la conducta por la cual se le investiga y/o presentar descargos frente a la apertura de investigación y formulación de pliego de cargos.

**PARÁGRAFO:** En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días de la remisión de la comunicación correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012, la notificación se realizará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo.

**ARTÍCULO 6. ORDENAR** la publicación de la versión pública de la presente resolución de apertura de investigación y formulación de pliego de cargos en la página web de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 156 y 157 del Decreto 19 de 2012, con el fin de que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

**ARTÍCULO 7. ORDENAR** a los investigados que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, realice la publicación del siguiente texto en un diario de amplia circulación regional o nacional:

*“Se informa que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución No. 20888 de 2024, ordenó la apertura de una investigación y formuló pliego de cargos en contra de 4 agentes de mercado y 8 personas naturales vinculadas a estos que a continuación se relacionan. La Delegatura optó por formular una imputación principal y una imputación subsidiaria, así:*

*Por un lado, **la imputación principal** se formuló en contra la **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ** identificada con NIT. 890.680.008-4, **EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS PROYECOP C.T.A.** identificada con NIT 809006774-4, **L&M SERVICIOS Y SUMINISTROS S.A.S.** identificada con NIT 900821391-2, **FUNDACIÓN TTOBÍAS** identificada con NIT 900.020.868 para determinar si incurrieron en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, por haber participado de manera activa y coordinada en el presunto direccionamiento de los procesos de selección de contratación del Programa de Alimentación Escolar en los años 2016 a 2019. En la modalidad de responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.*

*La imputación principal también comprende la formulación de cargos en contra de **LELIO AGUIRRE OSSA** identificado con cédula de ciudadanía número 93.291.960, **LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ** identificada con cédula de ciudadanía número 28.822.231, **CONSUELO VIVAS RAMÍREZ** identificada con cédula de ciudadanía número 51.948.673, **JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO** identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ** identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED] y **JACQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ** identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED] para determinar si*

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

*colaboraron, facilitaron, autorizaron, ejecutaron o toleraron la conducta restrictiva de la libre competencia. En modalidad de responsabilidad de que trata el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.*

*Por el otro lado, **la imputación subsidiaria** se formuló en contra de **ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**, identificada con NIT. 890.680.008-4, para determinar si incurrió en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 1959, por haber restringido desproporcionada e injustificadamente la participación de agentes del mercado en los procesos de contratación de los procesos de selección de contratación del Programa de Alimentación Escolar en los años 2016 a 2019. En la modalidad de responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.*

*La imputación subsidiaria también comprende la formulación de cargos en contra de **LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL** identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ** identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED], **MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ** identificado con cédula de ciudadanía número [REDACTED] y **JACQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ** identificada con cédula de ciudadanía número [REDACTED] para determinar si colaboraron, facilitaron, autorizaron, ejecutaron o toleraron la conducta restrictiva de la libre competencia. En modalidad de responsabilidad de que trata el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.*

*Por lo tanto, en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 157 del Decreto 19 de 2012, los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrán intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretendan hacer valer, al expediente radicado con el número 20-18821 el cual reposa en la Superintendencia de Industria y Comercio”.*

**ARTÍCULO 8. COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo a [REDACTED] [REDACTED] identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED] en su condición de denunciante y a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** para lo de su competencia.

**ARTÍCULO 9.** Las actuaciones administrativas sancionatorias en materia de protección de la competencia se adelantarán mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones habilitadas por la Superintendencia. En ese sentido, la consulta del expediente de esta investigación deberá realizarse a través de los medios electrónicos dispuestos por la Superintendencia de Industria y Comercio. Para efectos de obtener las autorizaciones correspondientes, la investigada y demás personas que puedan acceder a la información contenida en el expediente deberán formular la solicitud a los correos electrónicos [contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co) y [grupocolusiones@sic.gov.co](mailto:grupocolusiones@sic.gov.co). En su solicitud deberán indicar el correo electrónico que utilizarán para acceder al expediente. Las personas que accedan al expediente deberán guardar la reserva de la información y utilizar los documentos contenidos únicamente para el ejercicio de sus derechos en el marco de la actuación administrativa sancionatoria.

**ARTÍCULO 10.** Contra la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con lo establecido en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ESPACIO EN BLANCO**

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 26 días del mes de abril de 2024

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia,

**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**

Proyectó: María Montejo / Anabel Amaya  
Revisó: Mario Franco/ Nicolás Iregüi  
Aprobó: Francisco Melo

**Notificaciones:****ALCALDÍA DE FUSAGASUGÁ**

NIT: 890680008-4  
Correo electrónico: notificacionesjudiciales@fusagasuga-cundinamarca.gov.co

**EQUIPO COOPERATIVO MULTIPROYECTOS PROYECOOP C.T.A.**

NIT: 809.006.774-4  
Correo electrónico: proyecoop@hotmail.com

**L&M SERVICIOS Y SUMINISTROS S.A.S. L&M S.A.S.**

NIT: 900.821.391-2  
Dirección: Carrera 3 # 12- 36, Centro comercial pasaje real, Brr Centro, Ibagué, Tolima  
Correo electrónico: lym.serviciosysuministrossas@gmail.com

**FUNDACIÓN TTOBIÁS**

NIT: 900.020.868  
Dirección: Carrera 86 No 24A-19 SUR BODEGA F LOCAL 11  
Correo electrónico: cvr@fundacionttobias.com.co

**LELIO AGUIRRE OSSA**

Cc: 93.291.960  
Correo electrónico: [REDACTED]

**LINDA MARCELA CARDONA ARBELÁEZ**

Cc: 28.822.231  
Correo electrónico: [REDACTED]

**CONSUELO VIVAS RAMÍREZ**

Cc: 51.948.673  
Correo electrónico: [REDACTED]

**JOSÉ RODOLFO PINZÓN CORZO**

Cc: [REDACTED]  
Correo electrónico: [REDACTED]

**LUIS ANTONIO CIFUENTES SABOGAL**

Cc: [REDACTED]  
Correo electrónico: [REDACTED]

**NELCY CUÉLLAR IBÁÑEZ**

Cc: [REDACTED]  
Correo electrónico: [REDACTED]

**MARLÓN JONNATAN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ**

Cc: [REDACTED]  
Correo electrónico: [REDACTED] / [REDACTED]

**JACQUELINE RODRÍGUEZ CRUZ**

Cc: [REDACTED]  
Correo electrónico: jjrodriguez@fusagasugacundinamarca.gov.co / [REDACTED]

**Comunicaciones:**

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

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

jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**  
procesosjudiciales@procuraduria.gov.co

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**  
notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co

[REDACTED]

C.C. [REDACTED]  
Veedor de las actuaciones contractuales del **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**  
Correo electrónico: [REDACTED]