

Bogotá D.C.

Doctor

JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

Secretario

Comisión Segunda Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

comision.segunda@camara.gov.co

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 25-233601- -4-0	FECHA: 2025-05-21
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE	11:12:51
TRABAJO DE REGULACIÓN	EVENTO: SIN EVENTO
TRAMITE: 309 DEREPETICI	FOLIOS: 122
ACTUACION: 440 RESPUESTA	

Asunto: Respuesta a la comunicación de referencia “*Actualización Proposición No. 9 Debate de Control Político —LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES—*”, recibida en la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** con número de radicado 25-233601.

Respetado Doctor:

En atención a la comunicación indicada en el asunto, por medio de la cual solicita a esta Superintendencia la actualización de las respuestas dadas al cuestionario formulado en la Proposición No. 09 de 2024, presentada por los Honorables Representantes **JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO** y **LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL** —con el objetivo de adelantar un debate de control político relacionado con **LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES—**, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos:

Para empezar, es preciso aclarar que en atención al Decreto 4886 de 2011 a esta autoridad administrativa le corresponde: **(i)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del consumidor; **(ii)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de la libre competencia económica; **(iii)** velar por el cumplimiento de reglamentos técnicos que se encuentran sujetos a nuestra vigilancia y frente a la metrología legal; **(iv)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales; **(v)** administrar el sistema nacional de la propiedad industrial, así como tramitar y decidir los asuntos relacionados con la misma y; **(vi)** conocer y decidir los asuntos jurisdiccionales en materia de protección del consumidor, competencia desleal y propiedad industrial.

En consecuencia, vale recordar que en tanto algunas preguntas del formulario planteado para esta autoridad se refieren a competencias inherentes de otras entidades, dentro de la oportunidad legal se procedió con el correspondiente traslado a cada una en los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, en esta oportunidad se recomendó la respuesta en el marco de sus funciones y competencias a los responsables —lo cual se adjunta como constancia y para su conocimiento en 4 folios—.



Así las cosas, trasladamos por competencia las preguntas 1¹, 2² y 4³ del cuestionario aludido, al **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**, por ser la autoridad competente para formular y definir las políticas para la regulación del mercado, la normalización, evaluación de la conformidad, calidad, promoción de la competencia, protección del consumidor, propiedad industria, estímulo al desarrollo empresarial, la iniciativa privada y la libre actividad económica. Adicionalmente es la autoridad encargada de articular los lineamientos de la política sectorial orientada a fortalecer las cadenas productivas, promoviendo el trabajo conjunto entre el sector privado y público, para desarrollar una estrategia de mediano y largo plazo que busque la integración entre los eslabones de las cadenas de bienes y servicios, con el fin de consolidar los mercados externos y la competencia en los mercados domésticos⁴.

Asimismo, se trasladaron las preguntas 5⁵ y 6⁶ del cuestionario a la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, por ser la autoridad competente para proferir los lineamientos para que las cámaras de comercio desarrollen actividades de formalización o fomento empresarial, incluyendo entre otras, aquellas tendientes a la pedagogía frente al cumplimiento de los deberes de los comerciantes, en especial, en aquellos sectores que usualmente ejercen actividades comerciales sin estar inscritos en el registro mercantil, así como hacer seguimiento de estas actividades. Igualmente, es competente para instruir a entidades sujetas a su supervisión sobre las medidas que deben adoptar para promover la transparencia y ética empresarial en sus prácticas de negocios para contar con mecanismos internos de prevención de actos de corrupción, al igual que mecanismos de gestión para la prevención del riesgo de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, y de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva por parte de sus supervisados⁷.

Dicho lo anterior y con el propósito de actualizar la información ofrecida mediante el radicado 24-367468 del 3 de septiembre de 2024 —adjunto en 15 folios—, en primera medida, nos reiteramos sobre las respuestas a los numerales 1 y 6 del cuestionario. Por consiguiente, agradecemos tener en cuenta la documentación anexa a esta comunicación.

Hechas las anteriores salvedades, y por resultar pertinente, se procede a actualizar las respuestas de los numerales 2, 3 y 4 en los siguientes términos:

¹ “1. ¿Cuáles son las principales estrategias de la SIC para fortalecer la regulación de la competencia y prevenir prácticas de monopolio en el mercado colombiano?”.

² “2. ¿Qué medidas está tomando la SIC para mejorar la protección al consumidor y cómo se están adaptando estas políticas a las nuevas formas de comercio digital?”.

³ “4. ¿Qué impacto ha tenido la intervención de la SIC en la mejora de las condiciones de competencia en sectores clave como el comercio y la industria?”.

⁴ Numerales 4 y 7 del artículo 2, y 5 del artículo 25 del Decreto 210 de 2003 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones.”.

⁵ “5. ¿Cómo está la SIC enfrentando los retos derivados de la informalidad empresarial y qué estrategias se están implementando para reducirla?”.

⁶ “6. ¿Qué avances ha logrado la SIC en la implementación de políticas para fomentar la transparencia y la ética empresarial en Colombia?”.

⁷ Numeral 28 del artículo 7, 22 del artículo 8 y 13 del artículo 17A del Decreto 1736 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades.”.

Pregunta 2:

“2. ¿Qué medidas está tomando la SIC para mejorar la protección al consumidor y cómo se están adaptando estas políticas a las nuevas formas de comercio digital?”.

Respuesta:

Al respecto, es importante recordar que, de conformidad con las funciones previstas en los numerales 17, 56, y 57 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011 esta Superintendencia, a través de la Delegatura de Protección del Consumidor, tiene funciones orientadas a adelantar investigaciones administrativas de protección al consumidor de carácter general, en donde el objeto primordial es garantizar la protección del interés de la comunidad, independiente ello de que la actuación administrativa se inicie con fundamento en una queja o denuncia promovida por los ciudadanos, o que la misma tenga su origen en actuaciones administrativas que de manera oficiosa se emprenden desde dicha dependencia.

Conforme a lo anterior y según se manifestó en el radicado 24-367468, esta Entidad puede desplegar acciones de inspección, vigilancia y control, realizando visitas de inspección a establecimientos de comercio, visitas administrativas a páginas de internet con dominio en Colombia o requerir información y documentación en relación con las actividades económicas, con el fin de verificar el cumplimiento a las normas de protección al consumidor.

Así las cosas, cuando se advierte un presunto incumplimiento a las mentadas normas se puede impartir una orden administrativa como medida necesaria para salvaguardar los derechos de los consumidores de manera general o iniciar la investigación administrativa mediante formulación de cargos, la cual puede culminar con una sanción de hasta 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Superintendencia permanentemente adelanta acciones para fortalecer los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores, teniendo en cuenta las políticas en la materia implementadas por el Gobierno Nacional, las necesidades de los sectores de la economía; en particular, el comercio digital y las quejas y denuncias de los consumidores.

En se orden de ideas, se detallan las principales cifras obtenidas en el periodo entre el 1 de enero de 2023 al 30 de abril de 2025, relacionadas con las denuncias recibidas, las actuaciones administrativas adelantadas y las sanciones impuestas en el ámbito del comercio electrónico, incluidas las operaciones de crédito en línea.

	Comercio electrónico
Denuncias recibidas	4.686
Averiguaciones en preliminares	469
Visitas realizadas	504
Investigaciones administrativas en curso	72
Sanciones	184
Valor impuesto	\$14.678.267.392

*Fuente: Delegatura para la Protección al Consumidor.

Ahora bien, en relación con el comercio digital, y según se informó inicialmente, se expidió la Circular 002 del 10 de octubre de 2023, dirigida a las personas naturales o jurídicas que realizan operaciones mediante sistemas de financiación a través de medios tecnológicos, cuya vigilancia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa, mediante la cual se impartieron instrucciones sobre el debido cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011 y en el Capítulo 35 del Decreto 1074 de 2015.

Adicionalmente, en el marco de las actividades de prevención que desarrolla dicha Delegatura, se adelantan campañas y publicaciones en las redes sociales de la entidad, dentro de las cuales se hacen recomendaciones para fechas especiales como el día del amor y la amistad o el día de la madre, que incluyen aspectos relacionados con el comercio electrónico. Así mismo, en el programa **SIC TeVe** —el cual ya no se transmitió por televisión hasta el año anterior y a partir de este mediante la plataforma YouTube, de manera exclusiva—, hay capítulos en los que se han presentado aspectos relacionados con el comercio electrónico.

En el ámbito internacional, la mencionada Delegatura participa en diferentes espacios dentro de los cuales se trabajan asuntos asociados a la protección de los consumidores en el comercio electrónico, de los cuales se destacan:

- **FORO IBEROAMERICANO DE AGENCIAS GUBERNAMENTALES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (FIAGC):** En el marco de este Foro, Colombia —por intermedio de la Delegatura para la Protección del Consumidor— asumió la presidencia pro tempore para el período 2024-2025 y, como parte de sus actividades se encuentra desarrollando una serie de “*Estándares Iberoamericanos para la Protección de los Consumidores en Entornos Digitales en Iberoamérica*”. Igualmente, forma parte del Grupo de Trabajo Sobre Consumo Digital, dentro del cual se han propuesto actividades de capacitación a los colaboradores de las autoridades de protección al consumidor miembros del Foro en el uso de tecnologías emergentes (inteligencia artificial, blockchain, big data, etc.), aplicadas a la protección del consumidor.

- **RED DE CONSUMO SEGURO Y SALUD (RCSS) – OEA:** Dentro de las actividades adelantadas al interior de esta organización, la Delegatura para la Protección del Consumidor participa dentro de los grupos de trabajo sobre entornos digitales y seguridad de producto, y cooperación público-privada. En el marco de las actividades de estos grupos, el enfoque es la auto regulación y promoción de buenas prácticas por parte de las plataformas digitales y *marketplaces* a través de la consecución de compromisos o acuerdos voluntarios en bloque.
- **CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (UNCTAD):** En esta conferencia, se participa dentro del Grupo de Trabajo sobre Protección al Consumidor en el Comercio Electrónico, cuyo enfoque ha sido el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades de protección al consumidor de cara a la implementación de nuevas tecnologías de aplicación de la normatividad. Como parte de sus actividades, se han desarrollado eventos relacionados y trabajado en la elaboración de un *checklist* para la implementación de inteligencia artificial por parte de las autoridades de protección al consumidor.
- **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE):** En el marco de las actividades adelantadas dentro de esta organización, la Delegatura participa en el Comité de Políticas de Protección al Consumidor, que enfoca sus esfuerzos en la denominada *twin transition*⁸.
- **COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN):** Se ha participado en mesas de trabajo donde se discuten asuntos relacionados con el comercio electrónico y permiten conocer sobre las problemáticas y tendencias de la protección de los consumidores a nivel comunitario.

Como una labor adicional, conceptuamos los proyectos de ley que se radican en el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** y tienen un impacto en la protección de los consumidores. Lo anterior, con el fin de mejorar su protección y contribuir en la actualización y adaptación de las normas a la realidad de los consumidores colombianos.

Fuera de lo anterior, existen iniciativas como la campaña “*Me informo y cuido mi dinero*”, mediante la cual se adelantan jornadas en colaboración con la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** y la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** para empoderar a los usuarios de servicios financieros en el ejercicio de sus derechos y brindar alertas sobre riesgos de fraudes en lo relacionado con las precauciones para contratar servicios de préstamos de dinero a través de aplicaciones móviles (Fintech).

⁸ Se trata de un enfoque que reconoce la oportunidad de que la tecnología y los datos impulsen los objetivos de sostenibilidad, con el fin de combinar estas funciones críticas para obtener beneficios en términos de eficiencia y oportunidad. Información tomada de: <https://www.weforum.org/stories/2022/10/twin-transition-playbook-3-phases-to-accelerate-sustainable-digitalization/>

En este sentido, estas jornadas están alineadas con la búsqueda de la reducción de la asimetría en el mercado, contrarrestar el denominado “*gota a gota virtual*” y propender por la inclusión financiera, que son aspectos que buscan la adaptación de la protección de los consumidores a las nuevas dinámicas del comercio digital y se encuentran dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo para este sector.

Por otro lado, atendiendo a la promulgación de la Ley 2439 de 2024, mediante la cual se modificó la Ley 1480 de 2011 y se crearon medidas en el comercio electrónico, en el marco de la conmemoración del “*Día Mundial de los Derechos del Consumidor*”, se realizó un evento académico el 13 de marzo de 2025 en el que se abordó especialmente las modificaciones que trajo la mencionada Ley, así como los desafíos que esto supone, en un panel en el que intervinieron personas de la academia, de la autoridad y del sector real.

Además, de cara a los retos que supone el desarrollo de la tecnología 5G en materia de comunicaciones, se elaboró, en conjunto con el **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** y con el apoyo de la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**, el documento “*ABC de 5G para usuarios de servicios de comunicaciones móviles*”, con el propósito de brindar información sencilla y puntual a los consumidores para conocer el estado de implementación y expansión de la cobertura 5g en el país, así como sus usos y algunas recomendaciones.

Finalmente, mediante la **RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR** (en adelante **RNPC**), en su función como secretaría técnica, se adelantan estrategias de divulgación y orientación a los consumidores, tendientes a darles a conocer sus derechos y la forma de protegerlos.

Dentro de las actividades que se adelantan desde la **RNPC resulta importante destacar que, dentro del período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 19 de mayo de 2025, se han brindado un total de 9.172 atenciones a consumidores y usuarios en temas relacionados con el comercio electrónico**, siendo los principales el derecho de retracto, la inconformidad con la información suministrada y la reversión del pago.

Cabe resaltar que **4.221 de estas atenciones se han brindado en las casas del consumidor ubicadas en las regiones, 3.876 en unidades móviles y 1.075 en las casas del consumidor de la ciudad de Bogotá D.C.** Frente al particular, resulta importante destacar la presencia de la **RNPC** en las regiones, lo cual evidencia el compromiso en la protección de los consumidores en el marco del comercio electrónico en todo el país.

Pregunta 3:

“3. ¿Cómo está la SIC abordando la competencia desleal y qué acciones concretas se han tomado para combatirla en los últimos años?”.

Respuesta:

De conformidad con el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 y el numeral 5 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011¹⁷, la Delegatura para la Protección de la Competencia se encuentra facultada para tramitar investigaciones administrativas por actos de competencia desleal. Ello ocurre cuando los efectos del acto de competencia desleal se extienden al mercado, es decir, cuando con el acto se vulnera no solo el interés particular de los competidores, sino también el bienestar general de los consumidores o la eficiencia económica de los mercados. Sobre el particular se ha señalado que *“un acto de competencia desleal puede afectar el interés general cuando resulte excluyente, explotativo o afecte el funcionamiento concurrencial del mercado”*⁹.

Actualmente, en la Delegatura para la Protección de la Competencia se adelantan alrededor de 201 trámites relacionados con actos de competencia desleal administrativa. Debido a que estos se encuentran en una etapa preliminar, se están adelantando diversas acciones con el propósito de recolectar información útil y pertinente que permita determinar si existe o no una posible infracción de las normas sobre protección de la competencia. Asimismo, es importante destacar que en estos no se ha atribuido a ninguna persona, ya sea natural o jurídica, la condición de investigado¹⁰.

Ahora bien, vale precisar, con radicado 24-367468 se habían anunciado 295 trámites con las mismas particularidades; no obstante, como resultado de las acciones adelantadas del mes de septiembre de 2024 a la fecha, se logró determinar que 94 de estos corresponden a quejas archivadas, pues a partir de las valoraciones realizadas por el área competente, no se encontró mérito suficiente para el inicio de investigaciones administrativas.

Por otro lado, en la Delegatura para la Protección de la Competencia se adelantan las siguientes investigaciones administrativas relacionadas con posibles actos de competencia desleal administrativa:

Radicado	Caso	Resumen
20-9765 ¹¹	Comcel (Portabilidad)	Se habría implementado un sistema a través del cual buscaría limitar el ejercicio de la Portabilidad Numérica Móvil (PNM) de sus usuarios, entorpecer la prestación del servicio de sus competidores, limitar la forma en que estos ofrecen sus servicios y limitar la capacidad de elección de los usuarios del mercado de servicios móviles, en perjuicio de los demás operadores.

⁹ Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección de la Competencia. Resolución No. 42838 del 18 de agosto de 2011. Radicado No. 10-99735.

¹⁰ El artículo 13 de la Ley 155 de 1959 establece que durante esta etapa toda la actuación administrativa tiene carácter reservado. Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ha pronunciado en el siguiente sentido: *“(…) la Sala considera que las actuaciones preliminares a la investigación, por infracción a las normas de protección de la competencia, también ostentan el carácter reservado, pues el artículo 13 de la citada disposición (155 de 1959) no hace distinción entre investigación previa y la investigación formalmente adelantada”*. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera – Subsección A. Providencia del 18 de noviembre de 2010. Expediente 2500023240002010-00527-01.

¹¹ Disponible en:

https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/RES_%20Apertura_%20Versio%CC%81n%20Pu%CC%81blica.pdf

14-99669 ¹² 24-198836 ¹³ 24-198835 ¹⁴	Plataformas	Se investiga si las plataformas de transporte habrían entrado al mercado con ventajas competitivas ilegales, otorgadas por el incumplimiento de las normas del sector de transporte.
--	-------------	--

Frente a la información aportada inicialmente, es preciso aclarar que la investigación administrativa identificada bajo radicado 18-289518 —caso lactosueros— fue decidida mediante Resolución 4168 del 2025 “*Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia*”; disponible en: <https://cuidale.com.co/wp-content/uploads/2025/03/RESOLUCION-SIC-4168-DE-2025.pdf> y que, en todo caso, también remitimos como anexo (93 folios)

Pregunta 4:

“4. ¿Qué impacto ha tenido la intervención de la SIC en la mejora de las condiciones de competencia en sectores clave como el comercio y la industria?”.

Respuesta:

Como se informó mediante radicado 24-367468, las medidas de inspección, vigilancia y control que desarrolla esta Entidad buscan promover la competencia en todos los mercados nacionales. Estas resultan esenciales, pues la libre competencia económica permite que las empresas sean más eficientes y provean productos con mayor calidad y variedad, a precios más justos. Además, incentiva a las empresas a invertir en mejorar la calidad de sus productos, lo cual se relaciona directamente con el crecimiento económico y la innovación que se traducen en beneficios para los consumidores.

Así las cosas, desde la Delegatura para la Protección de la Competencia hemos desarrollado diversas actividades orientadas a fortalecer el acceso y permanencia de distintas unidades económicas e iniciativas empresariales. Esto con el fin de promocionar la competitividad en sectores fundamentales para el desarrollo de la economía del país. En ese marco, se destacan las siguientes actividades desarrolladas durante el año 2024:

- Se iniciaron **29 investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia** en mercados fundamentales para el país. Esas actuaciones están orientadas a la materialización de los objetivos de la política pública de reindustrialización y a las apuestas estratégicas del Gobierno Nacional. Entre los mercados analizados se encuentran los programas de alimentación escolar, servicios de transporte fluvial en zonas de frontera, alimentos de la canasta básica, comercialización de vestuario y servicios de transporte aéreo en el sector de hidrocarburos. La Delegatura ha aumentado la emisión de aperturas de investigación en 190% en relación con el promedio de las vigencias 2021 al 2023 y el actual periodo de la Superintendente.

¹² Disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/052024/Resolucion_24024_de_2024.pdf

¹³ Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24026%20P.pdf>

¹⁴ Disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Resolucion_24028_de_2024.pdf



- La Delegatura expidió **11 informes motivados en el marco de investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia**, aumentado la emisión de los informes motivados en 291% en relación con el promedio de las vigencias 2021 al 2023 y el actual periodo de la Superintendente.
- La Delegatura ha realizado más de **197 visitas administrativas en el marco de operativos para vigilar el cumplimiento del régimen de libre competencia** en mercados fundamentales para el país. Entre ellos se encuentran los relacionados con sectores agropecuarios, la comercialización de alimentos de la canasta básica y los que hacen parte del sistema de compra pública en aspectos de particular importancia como la realización de obras de infraestructura, la producción de documentos de identidad y la prestación de servicios de protección. La Delegatura ha aumentado la realización de visitas administrativas en un 378%, comparado con el promedio de las vigencias 2021 al 2023 y el periodo actual.
- Se atendieron **156 procedimientos de integración empresarial**, entre notificaciones y pre-evaluaciones (fase 1 y fase 2).
- Se expidió más de **62 conceptos en ejercicio de la función de abogacía de la competencia**. Esta es una herramienta fundamental dentro del proceso de mejora regulatoria porque permite que los proyectos cumplan su valioso objetivo de política pública en condiciones adecuadas para el régimen de protección de la competencia
- Se estableció el programa de transferencia de conocimiento enfocado en la economía popular, así como la micro y pequeña empresa.
- Se realizó el estudio económico titulado “*La libre competencia en el sistema financiero: un camino hacia la inclusión financiera de los micronegocios*”.
- Se realizaron diferentes jornadas de socialización a nivel interno, nacional y regional en materia de libre competencia económica, con diferentes sectores de la economía, la ciudadanía y partes interesadas.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por RENE
ALEJANDRO BUSTOS MENDOZA
Fecha: 2025.05.23 18:18:04
-05'00'

ALEJANDRO BUSTOS MENDOZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: David Mancera /Erika Tapia
Revisó: Carolina Ramírez /Nicolas Iregui /Héctor Barragán
Aprobó: Diego Solano



Superintendencia de Industria y Comercio

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RADICACION: 25-233601--2-0

FECHA: 2025-05-20 09:27:19

DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE

EVENTO: SIN EVENTO

TRABAJO DE REGULACION

FOLIOS: 12

TRAMITE: 309 DEREPEMCA

ACTUACION: 471 TRASLAENTCOMPE

Bogotá D.C.

Señores

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

info@mincit.gov.co

Asunto: Traslado de la comunicación de referencia *“Actualización Proposición No. 9 Debate de Control Político –LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES–* recibida en la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO con número de radicado 25-233601.

Respetados Señores:

Hemos recibido la comunicación del asunto por medio de la cual la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la **CÁMARA DE REPRESENTANTES** solicitó la actualización de las respuestas dadas a la Proposición No. 9 presentada por los Honorables Representantes **JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO** y **LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL** —con el objetivo de adelantar un debate de control político relacionado con **LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES—**.

Frente al particular, nos permitimos recordar que en los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, dimos traslado por competencia de las preguntas 1¹, 2² y 4³ del cuestionario formulado, las cuales fueron enviadas a ustedes el 30 de agosto de 2024 mediante el radicado 24-367468 —adjunto a esta comunicación en 8 folios—

Lo anterior, en tanto el **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO** es la autoridad competente para formular y definir las políticas para la regulación del mercado, la normalización, evaluación de la conformidad, calidad, promoción de la competencia, protección del consumidor, propiedad industria, estímulo al desarrollo empresarial, la iniciativa privada y la libre actividad económica, así como para articular los lineamientos de la política sectorial orientada a fortalecer las cadenas productivas, promoviendo el trabajo conjunto entre el sector privado y público, para desarrollar una estrategia de mediano y largo plazo que busque la integración entre los eslabones de las cadenas de bienes y servicios,

¹ 1. *¿Cuáles son las principales estrategias de la SIC para fortalecer la regulación de la competencia y prevenir prácticas de monopolio en el mercado colombiano?*

² 2. *¿Qué medidas está tomando la SIC para mejorar la protección al consumidor y cómo se están adaptando estas políticas a las nuevas formas de comercio digital?*

³ 4. *¿Qué impacto ha tenido la intervención de la SIC en la mejora de las condiciones de competencia en sectores clave como el comercio y la industria?*



Superintendencia de
Industria y Comercio

con el fin de consolidar los mercados externos y la competencia en los mercados domésticos⁴. En consecuencia, nos permitimos allegar lo enunciado para la actualización pertinente (2 folios).

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que, desde esta Superintendencia se dará respuesta de acuerdo con las funciones y competencias institucionales otorgadas por el Decreto 4886 de 2011 y demás normas reglamentarias.

Finalmente, agradecemos que cualquier respuesta, alcance o aclaración sobre el particular se remita a los correos electrónicos debates.comisionsegunda@camara.gov.co, comision.segunda@camara.gov.co y juana.londono@camara.gov.co de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la CÁMARA DE REPRESENTANTES y la Honorable representante, respectivamente.

Cordialmente,



ALEJANDRO BUSTOS MENDOZA
JEFE OFICINA ASÉSORA JURÍDICA

Elaboró: Yirama Nuñez SUA
Revisó: Héctor Barragán JF
Aprobó: Héctor Barragán JF

⁴ Números 4 y 7 del artículo 2. y 5 del artículo 26 del Decreto 210 de 2003 "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones".





Superintendencia de
Industria y Comercio

corrupción, al igual que mecanismos de gestión para la prevención del riesgo de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, y de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva por parte de sus supervisados;³. En consecuencia, nos permitimos allegar lo enunciado para la actualización pertinente (2 folios).

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que, desde esta Superintendencia se dará respuesta de acuerdo con las funciones y competencias institucionales otorgadas por el Decreto 4886 de 2011 y demás normas reglamentarias.

Finalmente, agradecemos que cualquier respuesta, alcance o aclaración sobre el particular se remita a los correos electrónicos debates.comisionsegunda@camara.gov.co, comision.segunda@camara.gov.co y juana.londono@camara.gov.co de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la CÁMARA DE REPRESENTANTES y la Honorable representante, respectivamente.

Cordialmente,



ALEJANDRO BUSTOS MÉNDEZ
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Yirama Huézel
Revisó: Héctor Barragán
Aprobó: Héctor Barragán

³ Numeral 28 del artículo 7, 22 del artículo 8 y 13 del artículo 17A del Decreto 1736 de 2020 "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades..".





Superintendencia de
Industria y Comercio

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 24-367468- -3-0	FECHA: 2024-09-03
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE	09:18:54
TRABAJO DE REGULACIÓN	EVENTO: SIN EVENTO
TRAMITE: 309 DEREPETICI	FOLIOS: 15
ACTUACION: 440 RESPUESTA	

Bogotá D.C.

Doctor
JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario
Comisión Segunda Constitucional Permanente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
comision.segunda@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a la comunicación de referencia "*Proposición No. 9 Debate de Control Político —LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES—*", recibida en la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO con número de radicado 24-367468.

Respetado Doctor:

En atención a la comunicación que se indica en el asunto, por medio de la cual solicita a esta Superintendencia responder el cuestionario formulado en la Proposición No. 9, presentada por los Honorables Representantes **JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO** y **LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL** —con el objetivo de adelantar un debate de control político relacionado con **LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES—**, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos:

Para empezar, es preciso aclarar que en atención al Decreto 4886 de 2011 a esta autoridad administrativa le corresponde: (i) velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del consumidor; (ii) velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de la libre competencia económica; (iii) velar por el cumplimiento de reglamentos técnicos que se encuentran sujetos a nuestra vigilancia y frente a la metrología legal; (iv) velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales; (v) administrar el sistema nacional de la propiedad industrial, así como tramitar y decidir los asuntos relacionados con la misma y; (vi) conocer y decidir los asuntos jurisdiccionales en materia de protección del consumidor, competencia desleal y propiedad industrial.

Ahora bien, debido a que algunas de las preguntas formuladas se refieren a competencias inherentes de otras autoridades, hemos procedido con el correspondiente traslado a cada una las competentes en los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, para que den respuesta en el marco de sus funciones y atribuciones legales (lo cual se adjunta para su conocimiento en 4 folios).





Superintendencia de Industria y Comercio

En consecuencia, se trasladó por competencia las preguntas 1¹, 2² y 4³ del cuestionario formulado a esta Entidad (el cual consta en la página 6 de la Proposición), en tanto el **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO** es la autoridad competente para formular y definir las políticas para la regulación del mercado, la normalización, evaluación de la conformidad, calidad, promoción de la competencia, protección del consumidor, propiedad industria, estímulo al desarrollo empresarial, la iniciativa privada y la libre actividad económica. Adicionalmente está a cargo de articular los lineamientos de la política sectorial orientada a fortalecer las cadenas productivas, promoviendo el trabajo conjunto entre el sector privado y público, para desarrollar una estrategia de mediano y largo plazo dirigida a la integración entre los eslabones de las cadenas de bienes y servicios, con el fin de consolidar los mercados externos y la competencia en los mercados domésticos⁴.

Asimismo, se trasladaron las preguntas 5⁵ y 6⁶ del cuestionario formulado a esta Entidad (el cual consta en la página 6 de la Proposición), en tanto la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** es la autoridad competente para dar lineamientos a las cámaras de comercio en el desarrollo de sus actividades de formalización o fomento empresarial, incluyendo entre otras, aquellas tendientes a la pedagogía frente al cumplimiento de los deberes de los comerciantes, en especial, en aquellos sectores que usualmente ejercen actividades comerciales sin estar inscritos en el registro mercantil. Igualmente, es competente para instruir a entidades sujetas a su supervisión sobre las medidas que deben adoptar para promover la transparencia y ética empresarial en sus prácticas de negocios para contar con mecanismos internos de prevención de actos de corrupción, al igual que mecanismos de gestión para la prevención del riesgo de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, y de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva por parte de sus supervisados⁷.

Hechas las anteriores aclaraciones y dadas las competencias que le asisten a esta Superintendencia, procedemos a dar respuesta a las preguntas 1, 2, 3, 4 y 6 de la comunicación, en los siguientes términos:

Pregunta 1:

"1. ¿Cuáles son las principales estrategias de la SIC para fortalecer la regulación de la competencia y prevenir prácticas de monopolio en el mercado colombiano?"

¹ "1. ¿Cuáles son las principales estrategias de la SIC para fortalecer la regulación de la competencia y prevenir prácticas de monopolio en el mercado colombiano?"

² "2. ¿Qué medidas está tomando la SIC para mejorar la protección al consumidor y cómo se están adaptando estas políticas a las nuevas formas de comercio digital?"

³ "4. ¿Qué impacto ha tenido la intervención de la SIC en la mejora de las condiciones de competencia en sectores clave como el comercio y la industria?"

⁴ Numerales 4 y 7 del artículo 2, y 5 del artículo 25 del Decreto 210 de 2003 "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones".

⁵ "5. ¿Cómo está la SIC enfrentando los retos derivados de la informalidad empresarial y qué estrategias se están implementando para reducirla?"

⁶ "6. ¿Qué avances ha logrado la SIC en la implementación de políticas para fomentar la transparencia y la ética empresarial en Colombia?"

⁷ Numerales 28 del artículo 7, 22 del artículo 8 y 13 del artículo 17A del Decreto 1736 de 2020 "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades".





Respuesta:

Esta Entidad, desde la Delegatura para la Protección de la Competencia, promueve la libre competencia económica en los mercados nacionales con el propósito de garantizar la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica⁸. Para garantizar esto ejerce funciones preventivas (*ex ante*) y correctivas (*ex post*).

De acuerdo con lo anterior, a través de los Grupos de Trabajo de Abogacía de la Competencia, Integraciones Empresariales y la Dirección de Cumplimiento, se adelantan las siguientes funciones preventivas —*ex ante*—:

- Por un lado, el Grupo de Trabajo de Abogacía de la Competencia tiene la función principal de promover una cultura de libre competencia dentro del Estado y apoyar el ejercicio de la intervención del Gobierno Nacional en la economía. Este apoyo se realiza con el propósito de que la actividad regulatoria respete y fomente la libre competencia económica. En tal sentido, la función de abogacía de la competencia —establecida en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009— es una herramienta para fomentar la competencia y prevenir distorsiones en los mercados. Una de sus principales actividades consiste en realizar la revisión de los proyectos de acto administrativo que pretendan expedir las autoridades y emitir conceptos en relación con aquellos proyectos regulatorios que puedan tener una incidencia en la libre competencia económica⁹.
- A su vez, el Grupo de Trabajo de Integraciones Empresariales se encarga de realizar el análisis de las operaciones de integración empresarial que puedan tener un efecto en la libre competencia¹⁰. Esta labor se realiza con el fin de evitar que, cuando las empresas se integren, se produzca una indebida restricción de la libre competencia por medio de concentraciones de poder económico en el mercado que desequilibren el balance propio de la competencia creando distorsiones que lleven a la coordinación de comportamiento o fortaleciendo una posición dominante (monopolio) de la que se pueda abusar.
- Y la Dirección de Cumplimiento se encarga de realizar, entre otras acciones, actividades de divulgación, promoción y capacitación, relacionadas con el fomento y construcción de una cultura de cumplimiento en materia de libre competencia económica. Además, esta Dirección también cumple con la función de acompañar a las empresas en la adopción efectiva de los programas de cumplimiento¹¹. Por medio de estas acciones se busca generar en las empresas y los consumidores una conciencia respecto de la importancia y los beneficios de cumplir las políticas de libre competencia económica, las cuales permiten garantizar la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.

⁸ Artículo 3 de la Ley 1340 de 2009.

⁹ Artículo 7 Op. Cit.

¹⁰ Artículos 9, 10 y 11 Op. Cit.

¹¹ Artículo 5 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 92 de 2022.



Por otro lado, las funciones correctivas —*ex post*—, se llevan a cabo cuando la autoridad tiene conocimiento de la posible comisión de conductas que restringen la libre competencia económica en los mercados. En particular, la Delegatura para la Protección de la Competencia se encarga de adelantar actuaciones administrativas sancionatorias con el propósito de determinar la posible realización de conductas contrarias al régimen de protección de la libre competencia económica, entre las que se encuentran, por ejemplo, los acuerdos restrictivos de la libre competencia o el abuso de la posición de dominio en el mercado.

Pregunta 2:

2. ¿Qué medidas está tomando la SIC para mejorar la protección al consumidor y cómo se están adaptando estas políticas a las nuevas formas de comercio digital?

Respuesta:

Al respecto, es importante recordar que, de conformidad con las funciones previstas en los numerales 17, 56, y 57 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011 esta Superintendencia, a través de la Delegatura de Protección del Consumidor, tiene funciones orientadas a adelantar investigaciones administrativas de protección al consumidor de carácter general, en donde el objeto primordial es garantizar la protección del interés de la comunidad, independiente ello de que la actuación administrativa se inicie con fundamento en una queja o denuncia promovida por los ciudadanos, o que la misma tenga su origen en actuaciones administrativas que de manera oficiosa se emprenden desde dicha dependencia.

Conforme a lo anterior, esta Entidad puede desplegar acciones de inspección, vigilancia y control, realizando visitas de inspección a establecimientos de comercio, visitas administrativas a páginas de internet con dominio en Colombia o requerir información y documentación en relación con las actividades económicas, con el fin de verificar el cumplimiento a las normas de protección al consumidor.

Así las cosas, si se advierte un presunto incumplimiento a las mentadas normas se puede impartir una orden administrativa como medida necesaria para salvaguardar los derechos de los consumidores de manera general o iniciar la investigación administrativa mediante formulación de cargos, la cual puede culminar con una sanción de hasta 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Superintendencia permanentemente adelanta acciones para fortalecer los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores, teniendo en cuenta las políticas en la materia implementadas por el Gobierno Nacional, las necesidades de los sectores de la economía, en particular el comercio digital y las quejas y denuncias de los consumidores.



Superintendencia de Industria y Comercio

En relación con el comercio digital, en el año 2022, se expidió la “*Guía para la protección del consumidor de comercio electrónico*”, como instrumento orientador y educativo para los consumidores y empresarios en las relaciones de consumo a través de comercio electrónico.

A su vez, se emitió la Circular 002 del 10 de octubre de 2023, dirigida a las personas naturales o jurídicas que realizan operaciones mediante sistemas de financiación a través de medios tecnológicos, cuya vigilancia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa, mediante la cual se impartieron instrucciones sobre el debido cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011 y en el Capítulo 35 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

A continuación, se detallan las principales cifras obtenidas en el periodo entre el 1 de enero de 2023 al 29 de agosto de 2024, relacionadas con las denuncias recibidas, las actuaciones administrativas adelantadas y las sanciones impuestas en el ámbito del comercio electrónico, incluidas las operaciones de crédito en línea.

	Comercio electrónico
Denuncias recibidas	4.307
Aveniguaciones en preliminares	218
Investigaciones administrativas en curso	25
Sanciones	145
Valor impuesto	\$10.539.029.612

*Fuente: Delegatura para la Protección del Consumidor.

Adicionalmente, la mencionada Delegatura participa en las mesas de trabajo de la **COMUNIDAD ANDINA** donde se discuten asuntos relacionados con el comercio electrónico y permiten conocer sobre las problemáticas y tendencias de la protección de los consumidores a nivel comunitario.

Igualmente, mediante la **RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**, en su función como secretaría técnica, se adelantan estrategias de divulgación y orientación a los consumidores, tendientes a darles a conocer sus derechos y la forma de protegerlos.

Finalmente, esta Superintendencia participa activamente conceptuando proyectos de ley y actos administrativos de contenido regulatorio que tienen un impacto o incidencia en el régimen de protección al consumidor. Lo anterior, con el fin de mejorar el amparo de los consumidores, contribuyendo en la actualización y adaptación de las normas a la realidad colombiana.





Pregunta 3:

3. ¿Cómo está la SIC abordando la competencia desleal y qué acciones concretas se han tomado para combatirla en los últimos años?

Respuesta:

De conformidad con el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 y el numeral 5 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011¹⁷, la Delegatura para la Protección de la Competencia se encuentra facultada para tramitar investigaciones administrativas por actos de competencia desleal. Ello ocurre cuando los efectos del acto de competencia desleal se extienden al mercado; es decir, cuando con el acto se vulnera no solo el interés particular de los competidores, sino también el bienestar general de los consumidores o la eficiencia económica de los mercados. Sobre el particular se ha señalado que *"un acto de competencia desleal puede afectar el interés general cuando resulte excluyente, explotativo o afecte el funcionamiento concurrencial del mercado"*¹².

Actualmente, en la Delegatura para la Protección de la Competencia se adelantan alrededor de 295 trámites relacionados con actos de competencia desleal administrativa. Debido a que estos trámites se encuentran en una etapa preliminar, se están adelantando diversas acciones con el propósito de recolectar información útil y pertinente que permita determinar si existe o no una posible infracción de las normas sobre protección de la competencia. Asimismo, es importante destacar que en estos trámites no se ha atribuido a ninguna persona, ya sea natural o jurídica, la condición de investigado. Además, se debe advertir que esta etapa del trámite es carácter reservado¹³.

Por otro lado, actualmente la Delegatura para la Protección de la Competencia adelanta las siguientes investigaciones administrativas relacionadas con posibles actos de competencia desleal administrativa:

Radicado	Caso	Resumen
20-9765 ¹⁴	COMCEL (Portabilidad)	Se habría implementado un sistema a través del cual buscaría limitar el ejercicio de la Portabilidad Numérica Móvil (PNM) de sus usuarios, entorpecer la prestación del servicio de sus competidores, limitar la forma en que estos ofrecen sus servicios y limitar la capacidad de elección de los usuarios del mercado de servicios móviles, en perjuicio de los demás operadores.

¹² SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Delegatura para la Protección de la Competencia. Resolución No. 42838 del 18 de agosto de 2011. Radicado No. 10-99735.

¹³ El artículo 13 de la Ley 155 de 1959 establece que durante esta etapa toda la actuación administrativa tiene carácter reservado. Al respecto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA se ha pronunciado en el siguiente sentido: *"(...) la Sala considera que las actuaciones preliminares a la investigación, por infracción a las normas de protección de la competencia, también ostentan el carácter reservado, pues el artículo 13 de la citada disposición (155 de 1959) no hace distinción entre investigación previa y la investigación formalmente adelantada"*. Sección Primera – Subsección A. Providencia del 18 de noviembre de 2010. Expediente 2500023246002010-00527-01.

¹⁴ Disponible en:

https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/RES_%20Apertura_%20Versio%CC%81n%20Pu%CC%81blica.pdf





Superintendencia de Industria y Comercio

18-289518 ¹⁵	Lactosueros	Las investigadas presuntamente habrían adicionado lactosuero a la leche entera higienizada UAT comercializada a partir de 2020. Comercializando su producto como leche, cuando este tenía adición de lactosueros. Circunstancia que está prohibida por la normatividad en materia de alimentos.
14-99669 ¹⁶ 24-198836 ¹⁷ 24-198835 ¹⁸	Plataformas	Se investiga si las plataformas de transporte habrían entrado al mercado con ventajas competitivas ilegales, otorgadas por el incumplimiento de las normas del sector de transporte.

Pregunta 4:

"4. ¿Qué impacto ha tenido la intervención de la SIC en la mejora de las condiciones de competencia en sectores clave como el comercio y la industria?"

Respuesta:

Las medidas de inspección, vigilancia y control que desarrolla esta Entidad buscan promover la competencia en todos los mercados nacionales. Este tipo de medidas resultan esenciales, pues la libre competencia económica permite que las empresas sean más eficientes y provean productos con mayor calidad y variedad a precios más justos. Además, incentiva a las empresas a invertir en mejorar la calidad de sus productos, lo cual se relaciona directamente con el crecimiento económico y la innovación que se traducen en beneficios para los consumidores.

Así las cosas, la Delegatura para la Protección de la Competencia, de esta Entidad, ha desarrollado diversas actividades orientadas a fortalecer el acceso y permanencia de distintas unidades económicas e iniciativas empresariales. Esto con el fin de promocionar la competitividad en sectores fundamentales para el desarrollo de la economía del país. En ese marco, se destacan las siguientes actividades desarrolladas durante el primer semestre de 2024:

- Se iniciaron 29 investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia en mercados fundamentales para el país. Esas actuaciones están orientadas a la materialización de los objetivos de la política pública de reindustrialización y a las apuestas estratégicas del Gobierno Nacional. Entre los mercados analizados se encuentran los programas de alimentación escolar, servicios de transporte fluvial en zonas de frontera, alimentos de la canasta básica, comercialización de vestuario y servicios de transporte aéreo en el sector de hidrocarburos. La Delegatura ha aumentado la emisión de aperturas de investigación en 190% en relación con el promedio de las vigencias 2021 al 2023 y el actual periodo de la Superintendente.

¹⁵ Disponible en: <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-abre-investigaci%C3%B3n-cuatro-empresas-por-la-presunta-adulteraci%C3%B3n-de-leche-con-lactosueros-vulnerando-es%20C3%AD-la-libre-competencia-y-la-protecci%C3%B3n-del-consumidor-0>

¹⁶ Disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/052024/Resolucion_24024_de_2024.pdf

¹⁷ Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/24028%20P.pdf>

¹⁸ Disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Resolucion_24028_de_2024.pdf





Superintendencia de Industria y Comercio

- La Delegatura expidió 5 informes motivados en el marco de investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, aumentado la emisión de los informes motivados en 291% en relación con el promedio de las vigencias 2021 al 2023 y el actual periodo de la Superintendente.
- La Delegatura ha realizado más de 60 visitas administrativas en el marco de operativos para vigilar el cumplimiento del régimen de libre competencia en mercados fundamentales para el país. Entre ellos se encuentran los relacionados con sectores agropecuarios, la comercialización de alimentos de la canasta básica y los que hacen parte del sistema de compra pública en aspectos de particular importancia como la realización de obras de infraestructura, la producción de documentos de identidad y la prestación de servicios de protección. La Delegatura ha aumentado la emisión de visitas administrativas en 378% en relación con el promedio de las vigencias 2021 al 2023 y el actual periodo de la Superintendente.
- Se atendieron 30 procedimientos de integración empresarial, entre notificaciones y pre-evaluaciones (fase 1 y fase 2).
- Se expidió más de 15 conceptos en ejercicio de la función de abogacía de la competencia. Esta es una herramienta fundamental dentro del proceso de mejora regulatoria porque permite que los proyectos cumplan su valioso objetivo de política pública en condiciones adecuadas para el régimen de protección de la competencia
- Se estableció el programa de transferencia de conocimiento enfocado en la economía popular, así como la micro y pequeña empresa.
- Se realizó el estudio económico titulado "*La libre competencia en el sistema financiero: un camino hacia la inclusión financiera de los micronegocios*".
- Se proyecta realizar diferentes jornadas de socialización a nivel interno, nacional y regional en materia de libre competencia económica, con diferentes sectores de la economía, la ciudadanía y partes interesadas.

Pregunta 6:

6. ¿Qué avances ha logrado la SIC en la implementación de políticas para fomentar la transparencia y la ética empresarial en Colombia?

Respuesta:

A continuación, se presentan los avances institucionales, preventivos y de seguimiento implementados en esta Entidad para fomentar la transparencia y ética empresarial en Colombia:



- Avances institucionales:

En los últimos años esta Superintendencia, junto con otras autoridades, se sumó a la política estatal dirigida a combatir los actos que defraudan la transparencia y confianza asumiendo así el desafío de implementar mecanismos acordes con los estándares internacionales que tienen como propósito prevenir conductas con la potencialidad de afectar la transparencia y lealtad de los mercados, a los consumidores y a las empresas en sí mismas como generadoras de empleo y de progreso.

En dicho marco, se avanzó en el fortalecimiento institucional de la Entidad a través del Decreto 92 de 2022, el cual modifica la Estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio y crea la Dirección de Cumplimiento, con una dependencia tanto preventiva como correctiva sancionatoria:

- (i) El rol preventivo, busca generar herramientas y acciones dirigidas a la promoción y adopción de una cultura de buenas prácticas empresariales de cumplimiento en materia de libre competencia económica fundamentado en la responsabilidad, transparencia y lealtad de las empresas, de sus administradores y grupos de interés. En desarrollo de lo anterior, se adelantan actividades de divulgación, promoción y capacitación relacionadas con el fomento y construcción de la cultura de cumplimiento.
- (ii) El rol correctivo hace referencia al seguimiento, vigilancia y efectividad de las ordenes impartidas en materia de protección de la libre competencia económica incluyendo el seguimiento a las garantías aceptadas para terminar una investigación administrativa por presuntas conductas contrarias al régimen de la competencia, a las integraciones empresariales aceptadas bajo condicionamientos¹⁹ y, en general, a las órdenes impartidas por esta Entidad.

- Avance preventivo en la generación e implementación de herramientas de transparencia:

Desde el ámbito de competencias de esta Entidad, la materialización y efectividad de la transparencia y ética empresarial se concretan en herramientas de diversa índole, entre las que sobresalen los programas de cumplimiento y la ejecución de los planes de transferencia y apropiación del conocimiento en las regiones.

- (i) Guía de orientación para el diseño de programas de cumplimiento: En noviembre del 2022 expidió la primera guía para la implementación de programas de cumplimiento, la cual se encuentra en proceso de ser actualizada y dinamizada tanto en su estructura como en el lenguaje para ampliar su alcance. Esta herramienta contribuye a la generación de una cultura de cumplimiento, la cual tiene como principal atributo pasar de lo general y abstracto, a lo concreto de la realidad de cada una de las empresas, gestionando de manera particular los riesgos que afectan el actuar ético y transparente

¹⁹ Artículo 6 de la Ley 1340 de 2009.





de los agentes de mercado, permitiendo minimizar o evitar los efectos negativos como consecuencia del incumplimiento de sus deberes legales.

De esta forma, se brinda una orientación respecto a la estructuración de los programas de cumplimiento como herramienta de gestión corporativa.

- (ii) Planes de transferencia y apropiación del conocimiento en las regiones: Entendiendo las apuestas actuales del Gobierno Nacional, así como la importancia del territorio y la política de reindustrialización, desde esta Superintendencia se diseñaron y ejecutaron planes de transferencia del conocimiento y apropiación de éste por parte de empresas, entidades públicas y agremiaciones, los cuales pretenden que se fomente la transparencia y ética en la ejecución de las actividades de las empresas.

En dicho marco, entre el 2023 y 2024 se han desarrollado más de 27 capacitaciones promoviendo de esta manera el conocimiento respecto del régimen de libre competencia económica en que se debe fundamentar el desarrollo de los negocios y con ello, generar una cultura de cumplimiento y transparencia en el actuar de los empresarios en departamentos tales como Meta, Casanare, Norte de Santander y Bolívar.

- Avance en la optimización del seguimiento a infractores:

Como se indica en líneas precedentes, esta Entidad, a través de la Dirección de Cumplimiento, integra dentro de su estructura un área enfocada en implementar programas efectivos de prevención de infracciones al régimen de protección de la competencia que afectan al mercado y a los consumidores. Acorde con lo anterior, a través de la imposición y aceptación de Programas de Cumplimiento se integran los principios de transparencia, lealtad y ética al esquema de gobierno corporativo de las empresas obligadas.

Lo anterior ha permitido que se optimice el seguimiento a los vigilados, realizando requerimientos y seguimientos de verificación frente a la materialización inequívoca de políticas relacionadas con la transparencia y ética empresarial. Este seguimiento se ha realizado a empresas del sector de transporte terrestre y aéreo, de hidrocarburos, distribución mayorista de combustibles, telecomunicaciones, fabricación de automóviles y motocicletas, fabricación y comercialización de bebidas, servicios aeroportuarios.

Ello conduce a que las empresas pasen de un simple compromiso abstracto con la ética y transparencia en el mercado, a ejecutar acciones que contribuyan de manera contundente con su cumplimiento, en la medida en que deben acreditar suficientemente la observancia de sus obligaciones y compromisos. A ello se suma un seguimiento más eficiente y efectivo al cumplimiento de las obligaciones de las empresas a través de un esquema de supervisión basado en riesgos.





Superintendencia de
Industria y Comercio

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,

CIELO RUSINQUE URREGO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elaboró: David Mancera / Wilson Gómez
Revisó: Carolina Ramírez / Ingrid Ortiz / Héctor Barragán
Aprobó: Gabriel Turbay / Diego Solano



SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 24-367468- -2-0	FECHA: 2024-08-30
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO DE REGULACIÓN	10:39:02
TRAMITE: 309 DEREPETICI	EVENTO: SIN EVENTO
ACTUACION: 471 TRASLAENTCOMPE	FOLIOS: 8

Bogotá D.C.

Señores

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

webmaster@supersociedades.gov.co

Asunto: Traslado de la comunicación de referencia “Proposición No. 9 Debate de Control Político —**LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES**— recibida en la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** con número de radicado 24-367468.

Respetados Señores:

En los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, de manera atenta nos permitimos trasladar por competencia las preguntas 5¹ y 6² del cuestionario formulado en la Proposición No. 9, presentada por los Honorables Representantes **JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO** y **LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL** —con el objetivo de adelantar un debate de control político relacionado con “**LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES**”—.

Lo anterior, en tanto la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** es la autoridad competente para proferir los lineamientos para que las cámaras de comercio desarrollen actividades de formalización o fomento empresarial, incluyendo entre otras, aquellas tendientes a la pedagogía frente al cumplimiento de los deberes de los comerciantes, en especial, en aquellos sectores que usualmente ejercen actividades comerciales sin estar inscritos en el registro mercantil, así como hacer seguimiento de estas actividades; e igualmente, es competente para instruir a las entidades sujetas a su supervisión sobre las medidas que deben adoptar para promover la transparencia y ética empresarial en sus prácticas de negocios para contar con mecanismos internos de prevención de actos de corrupción³. En consecuencia, nos permitimos allegar lo enunciado para la revisión pertinente (6 folios).

¹ “5. ¿Cómo está la SIC enfrentando los retos derivados de la informalidad empresarial y qué estrategias se están implementando para reducirla?”.

² “6. ¿Qué avances ha logrado la SIC en la implementación de políticas para fomentar la transparencia y la ética empresarial en Colombia?”.

³ Numerales 28 del artículo 7, 22 del artículo 8 y 13 del artículo 17A del Decreto 1736 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades”.



Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que, desde esta Superintendencia se dará respuesta de acuerdo con las funciones y competencias institucionales previstas en el Decreto 4886 de 2011 y demás normas reglamentarias.

Finalmente, agradecemos que cualquier respuesta, alcance o aclaración sobre el particular se remita a los correos electrónicos debates.comisionsegunda@camara.gov.co y comision.segunda@camara.gov.co de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la **CÁMARA DE REPRESENTANTES**.

Cordialmente,

**GABRIEL
TURBAY
VELANDIA**

Firmado digitalmente
por GABRIEL TURBAY
VELANDIA
Fecha: 2024.09.03
20:54:28 -05'00'

GABRIEL TURBAY VELANDIA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Yirama Núñez
Revisó: Héctor Barragán
Aprobó: Gabriel Turbay

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 24-367468- -1-0	FECHA: 2024-08-30 10:35:57
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO DE REGULACIÓN	EVENTO: SIN EVENTO
TRAMITE: 309 DEREPEPICI	FOLIOS: 8
ACTUACION: 471 TRASLAENTCOMPE	

Bogotá D.C.

Señores

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

info@mincit.gov.co

Asunto: Traslado de la comunicación de referencia “*Proposición No. 9 Debate de Control Político —LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES—*” recibida en la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** con número de radicado 24-367468.

Respetados Señores:

En los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, de manera atenta nos permitimos trasladar por competencia las preguntas 1¹, 2² y 4³ del cuestionario formulado en la Proposición No. 9, presentada por los Honorables Representantes **JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO** y **LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL** —con el objetivo de adelantar un debate de control político relacionado con “**LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA: LOS RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES**”—.

Lo anterior, en tanto el **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO** es la autoridad competente para formular y definir las políticas para la regulación del mercado, la normalización, evaluación de la conformidad, calidad, promoción de la competencia, protección del consumidor, propiedad industria, estímulo al desarrollo empresarial, la iniciativa privada y la libre actividad económica, así como para articular los lineamientos de la política sectorial orientada a fortalecer las cadenas productivas, promoviendo el trabajo conjunto entre el sector privado y público, para desarrollar una estrategia de mediano y largo plazo que busque la integración entre los eslabones de las cadenas de bienes y servicios, con el fin de consolidar los mercados externos y la competencia en los mercados domésticos⁴. En consecuencia, nos permitimos allegar lo enunciado para la revisión pertinente (6 folios).

¹ “1. ¿Cuáles son las principales estrategias de la SIC para fortalecer la regulación de la competencia y prevenir prácticas de monopolio en el mercado colombiano?”.

² “2. ¿Qué medidas está tomando la SIC para mejorar la protección al consumidor y cómo se están adaptando estas políticas a las nuevas formas de comercio digital?”.

³ “4. ¿Qué impacto ha tenido la intervención de la SIC en la mejora de las condiciones de competencia en sectores clave como el comercio y la industria?”.

⁴ Numerales 4 y 7 del artículo 2, y 5 del artículo 25 del Decreto 210 de 2003 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones”.



Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que, desde esta Superintendencia se dará respuesta de acuerdo con las funciones y competencias institucionales previstas en el Decreto 4886 de 2011 y demás normas reglamentarias.

Finalmente, agradecemos que cualquier respuesta, alcance o aclaración sobre el particular se remita a los correos electrónicos debates.comisionsegunda@camara.gov.co y comision.segunda@camara.gov.co de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la **CÁMARA DE REPRESENTANTES**.

Cordialmente,

GABRIEL

TURBAY

VELANDIA

Firmado digitalmente
por GABRIEL TURBAY

VELANDIA

Fecha: 2024.09.03
20:54:05 -05'00'

GABRIEL TURBAY VELANDIA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Yirama Núñez
Revisó: Héctor Barragán
Aprobó: Gabriel Turbay



RESOLUCIÓN NÚMERO 4168 DE 2025

Radicado No. 18-289518

VERSIÓN PÚBLICA

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las previstas en la Ley 256 de 1996, la Ley 1340 de 2009, el Decreto 4886 de 2011, en concordancia con el Decreto 2153 de 1992, y,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que, mediante la Resolución No. 45662 del 15 de julio de 2022¹ (en adelante la "Resolución de Apertura de Investigación"), la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante la "Delegatura") ordenó abrir investigación y formular pliego de cargos contra **GLORIA COLOMBIA S.A.S.** (en adelante "**GLORIA**"), **LACTALIS COLOMBIA S.A.S.** (en adelante "**LACTALIS**"), **SABANALAC S.A.S.** (en adelante "**SABANALAC**") y **COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.** (en adelante "**HACIENDA SAN MATEO**"), con el propósito de determinar si incurrieron en las conductas de competencia desleal previstas en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996.

SEGUNDO: Que la presente actuación administrativa inició con ocasión de unas denuncias anónimas² mediante las cuales se informó a la Delegatura que ciertas empresas del sector lácteo estaban comercializando leche entera higienizada (UAT) a precios por debajo de sus costos. Además, se indicó que esas empresas estaban violando lo previsto en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, toda vez que adicionaban lactosuero a la leche que producían y comercializaban³.

A partir de lo anterior, en ejercicio de las facultades conferidas en los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 92 de 2002, la Delegatura adelantó distintas labores de recaudo de información sobre los hechos denunciados. En particular, realizó requerimientos de información y adelantó visitas administrativas de inspección de manera conjunta con el **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS** (en adelante el "**INVIMA**").

Luego de analizar la información recaudada en la averiguación preliminar, la Delegatura encontró elementos de juicio que daban cuenta de la posible existencia de conductas desleales por parte de **GLORIA, LACTALIS, SABANALAC** y **HACIENDA SAN MATEO**. Concretamente, la presunta comisión de actos de engaño y violación de normas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996.

¹ 18-289518-LECHE; CUADERNOS RESERVADOS, CUADERNO RESERVADO INVESTIGADOS; 2022RE45662 – versión reservada.PDF. En el presente acto administrativo cuando se habla de Expediente se hace referencia al radicado No. 18-289518.

² Radicado No. 18-289518-0 del 13 de noviembre de 2018; radicado No. 18-325087-0 del 4 de diciembre de 2018; y radicado No. 19-5500-0 del 11 de enero de 2019.

³ Folios 107 al 130, cuaderno físico reservado No. 1 del expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

Tal como fue expuesto en la Resolución de Apertura de Investigación, la Delegatura encontró elementos de prueba suficientes para concluir de manera razonable que **GLORIA, LACTALIS, SABANALAC y HACIENDA SAN MATEO** adicionaron lactosuero en el proceso productivo de leche entera higienizada (UAT), con lo cual incurrieron en las conductas desleales de engaño y violación de normas previstas en las normas antes mencionadas, según se detalla a continuación:

Primero, los resultados de las pruebas de detección de lactosuero en leche entera higienizada (UAT) de los productos fabricados por los agentes investigados, practicadas por el **INVIMA**. Se encontró que los niveles de Caseinomacropéptido (en adelante "CMP") eran significativamente superiores a la línea base de concentración que podía establecerse con base en la gestión del **INVIMA** y considerablemente superiores a los niveles encontrados en los productos de los agentes de mercado que no fueron denunciados. Con base en estos resultados, concluyó que la presencia del CMP en los productos de los investigados eran consecuencia de la adición de lactosuero en el proceso de producción. Segundo, factores de carácter económico como la adquisición y presencia de lactosuero en los inventarios de las investigadas, así como el precio de los productos y la proporción de dichos precios que representan los costos de los insumos que usados fueron relevantes para soportar la hipótesis de la adición de lactosuero por parte de estos agentes. Y tercero, se evidenció que **GLORIA** había sido sancionada en otras jurisdicciones por incurrir en el comportamiento investigado.

TERCERO: Que una vez notificada la Resolución de Apertura de Investigación y dentro del término previsto en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, los investigados presentaron sus descargos frente a los cargos imputados y, al mismo tiempo, aportaron y solicitaron el decreto y práctica de las pruebas que pretendían hacer valer dentro del procedimiento administrativo.

Además, mediante radicados No. 18-289518-475 y 18-289518-477 del 25 de agosto de 2022, **GLORIA** presentó ofrecimientos de garantías, con el propósito de que se archivara la actuación administrativa que se adelanta en su contra. Sin embargo, a través del radicado No. 18-289518-587 del 23 de febrero de 2024, la Superintendente de Industria y Comercio rechazó la solicitud, al encontrar que los ofrecimientos no eran suficientes para suspender o modificar las conductas investigadas.

CUARTO: Que por medio de la Resolución No. 71682 del 13 de octubre de 2022, se reconoció como tercera interesada a [REDACTED] (en adelante la "tercera interesada"). Lo anterior, toda vez que la peticionaria acreditó los requisitos previstos en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009.

Al respecto, se aclara que a pesar de que la Delegatura promovió la realización de una audiencia de conciliación entre los investigados y la tercera interesada, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 640 de 2001, las partes no conciliaron los intereses particulares que pudieron verse afectados por los comportamientos investigados. En efecto, mediante escrito radicado con el No. 18-289518-563 del 13 de junio de 2023, la tercera interesada manifestó que no tenía ánimo conciliatorio.

QUINTO: Que mediante las Resoluciones Nos. 16752 del 8 de abril de 2024, 27379 del 27 de mayo de 2024, 32205 del 21 de junio de 2024, 52216 del 9 de septiembre de 2024, 65521 del 29 de octubre de 2024, 77193 del 6 de diciembre de 2024 y 80035 del 17 de diciembre de 2024, la Delegatura ordenó la práctica de pruebas y resolvió distintos asuntos de orden procesal. Posteriormente, ordenó, mediante la Resolución No. 81410 del 23 de diciembre de 2024, el cierre del periodo probatorio y la programación de la audiencia en la que los

- 4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

investigados y la tercera interesada dentro del trámite presentaron de manera verbal los argumentos que pretendían hacer valer respecto de la investigación. La audiencia se llevó a cabo el 30 de diciembre de 2024 de conformidad con lo señalado en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012 y demás normas aplicables.

SEXTO: Que el 7 de enero de 2025, una vez culminada la etapa probatoria y agotado el trámite previsto en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, la Superintendente Delegada para la Protección de la Competencia presentó ante la Superintendente de Industria y Comercio el Informe Motivado con los resultados de la etapa de instrucción (en adelante "Informe Motivado")⁴, en el cual recomendó declarar administrativamente responsables y sancionar a **GLORIA, LACTALIS, SABANALAC y HACIENDA SAN MATEO**, al encontrar que incurrieron en los comportamientos desleales descritos en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, en la modalidad de responsabilidad prevista en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

A continuación, se resumen los principales aspectos del Informe Motivado que fundamentan las recomendaciones de la Delegatura:

Primero, la Delegatura tuvo en cuenta los altos niveles de CMP —respecto al posible valor de referencia y a los parámetros normales— presentes en las muestras de leche producida por los investigados. Esto, a partir de los resultados obtenidos en el informe realizado por el **INVIMA**. Con base en este hecho científicamente verificable, se pudo determinar la existencia de prácticas irregulares en la producción de leche entera higienizada (UAT). Concretamente, se evidenció que los investigados adicionaron lactosuero a sus productos.

Segundo, con base en las reglas de la lógica y la experiencia, la Delegatura pudo determinar que los altos niveles de CMP estaban directamente asociados a la adición de lactosuero, y no a otros factores como lo alegaron los agentes investigados en el trámite de la actuación administrativa.

Tercero, a partir del análisis de unos indicios económicos, logró constatar la relación de causalidad entre los altos niveles de CMP y la adición de lactosuero. Por un lado, al evaluar las compras de lactosuero que realizaron los investigados durante el periodo objeto de investigación, pudo evidenciar que resultaban incompatibles con el proceso regular de producción de leche. De hecho, los investigados no lograron justificar que las compras se destinaron a otros usos distintos de la producción de leche entera higienizada (UAT). Por otro lado, al evaluar la relación entre el precio de compra de la materia prima y el precio final de venta, corroboró la hipótesis planteada. Los márgenes observados resultaron consistentes con la utilización de un insumo de menor costo, como el lactosuero, con el propósito de reducir los costos de producción.

Con fundamento en lo expuesto, luego de analizar en conjunto los medios de prueba obrante en el Expediente y los indicios presentados, la Delegatura concluyó que los investigados adicionaron lactosuero a sus productos de leche.

Finalmente y en virtud de lo anterior, la Delegatura concluyó que el comportamiento de los investigados configura las conductas desleales de actos de engaño y violación de normas, previstas en los artículos 11 y 18 de la Ley 526 de 1996 comoquiera que: **(i)** ofrecieron en el mercado un producto sin identificar que el mismo había sido adicionado con lactosuero, induciendo a error

⁴ Radicado No. 20-22841-226 del Cuaderno Reservado General Electrónico (en adelante "CRG-ELECT") del CR. Ruta: CR/CRG-ELECT/226/20022841--0022600003.

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

al consumidor en el sentido de pensar que se trataba de leche entera higienizada (UAT); y **(ii)** violaron lo previsto en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006, de conformidad con el cual *"Teniendo en cuenta que la leche es considerada alimento de mayor riesgo en salud pública, queda prohibido: (...) La adición de lactosueros a la leche en todas las etapas de la cadena productiva"* y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** conforme con el cual *"los lactosueros no podrán ser adicionados en ninguna de las etapas de la cadena productiva de la leche cruda, higienizada y en polvo"*.

SÉPTIMO: Que en cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, se dio traslado del Informe Motivado a los investigados, quienes dentro del término establecido para tal fin manifestaron sus observaciones. A continuación, se presenta la relación de las observaciones presentadas al Informe Motivado por los investigados.

Tabla No. 1. Relación observaciones al Informe Motivado

No.	INVESTIGADO	RADICADO	FECHA
1	SABANALAC	18-289518-932	3/02/2025
2	GLORIA	18-289518-935	4/02/2025
3	HACIENDA SAN MATEO	18-289518-937	4/02/2025
4	LACTALIS	18-289518-938	4/02/2025

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

De la misma manera, mediante radicado No. 18-289518-938 del 5 de febrero de 2025, [REDACTED], en su calidad de tercera interesada, también presentó observaciones al Informe Motivado y solicitó acoger en su integridad la recomendación planteada por la Delegatura.

OCTAVO: Que de conformidad con el artículo 25 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 9 del Decreto 92 de 2022, se escuchó al Consejo Asesor de Competencia⁵, en su función consultiva, presentándose el siguiente resultado: Dos (2) de los miembros del Consejo Asesor recomendaron sancionar a **GLORIA, HACIENDA SAN MATEO y LACTALIS** por violar los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, y a **SABANALAC** por violar el artículo 11 de la Ley 256 de 1996, pero archivar a su favor lo relacionado con el artículo 18 de la Ley 256 de 1996. Por su parte, los dos (2) miembros restantes recomendaron archivar la actuación, teniendo en cuenta la presencia exclusiva de pruebas indiciarias para soportar una eventual decisión.

En virtud de lo anterior, y reconociendo la naturaleza consultiva del Consejo Asesor, este Despacho expondrá los argumentos por los cuales decidió sancionar a **GLORIA, HACIENDA SAN MATEO y LACTALIS** por violar los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, y a **SABANALAC** por violar el artículo 11 de la Ley 256 de 1996. Lo anterior como quiera que, según se detallará más adelante, el marco normativo y la jurisprudencia de los altos tribunales, permiten y avalan el uso de la prueba indiciaria para soportar decisiones administrativas y jurisdiccionales, particularmente cuando existe dificultad de acudir a pruebas directas para acreditar la responsabilidad en materia de libre competencia económica. Así mismo, este Despacho, en los términos que se detallan más adelante evidenció que los indicios del caso se encuentran debidamente soportados y contruidos con fundamento en las pruebas que reposan en el Expediente, y partiendo de la base de que los investigados no lograron desvirtuarlos.

⁵ Acta No. 104 del Consejo Asesor de Competencia del 7 de febrero de 2025.

NOVENO: Que, habiéndose agotado las etapas señaladas en el procedimiento aplicable para este tipo de actuaciones administrativas, este Despacho procede a resolver la presente investigación en los siguientes términos:

9.1. Competencia funcional de la Superintendencia de Industria y Comercio

Que el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia establece que "(...) *la libre competencia económica es un derecho de todos (...)*" y "(...) *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*".

Así, en virtud de las atribuciones conferidas por la Ley a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, corresponde a esta Entidad: *"[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención 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"*.

Por su parte, el numeral 6 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011⁶ señala que el Superintendente de Industria y Comercio tiene como función, entre otras: *"[v]igilar el cumplimiento de las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal en todos los mercados nacionales, respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica"*.

Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 prevé que la Superintendencia de Industria y Comercio es la Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, y en tal virtud *"[c]onocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal"*.

Igualmente, de acuerdo a lo establecido en los numerales 4 y 6 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, en concordancia con el numeral 11 del artículo 3 *ibidem*, y el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia está facultada para imponer las sanciones pertinentes por violación a cualquiera de las disposiciones sobre la violación al régimen de la libre y leal competencia, es decir, lo correspondiente a las prácticas comerciales restrictivas y la competencia desleal administrativa así como ordenar a los infractores la modificación o terminación de las conductas y sancionar la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones.

9.2. Marco Normativo

Teniendo en cuenta la competencia funcional de esta Superintendencia, este Despacho procederá a destacar las normas jurídicas que servirán como fundamento para determinar si los investigados incurrieron en las conductas desleales que motivaron el pliego de cargos en los términos de la Resolución de Apertura de Investigación.

⁶ Mediante el cual se modificaron los Decretos 3523 de 2009 y 1687 de 2010.

9.2.1. La libre competencia económica y la competencia desleal administrativa

La *economía social de mercado* es el concepto desarrollado por la jurisprudencia constitucional para referirse al modelo económico adoptado por la Constitución Política de Colombia, en el cual la libre competencia económica y, por ende, la libre concurrencia de los diferentes agentes económicos al mercado, en igualdad de condiciones, constituye su columna vertebral. En este sentido, el ordenamiento jurídico colombiano elevó a rango constitucional la protección de la libre competencia económica y le atribuyó la categoría de derecho colectivo y garantía orientadora del régimen económico vigente.

En este sentido, el artículo 333 de la Constitución Política establece lo siguiente:

ARTICULO 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

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.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación" (subrayado y negrilla fuera del texto original).

En efecto, la libre competencia económica es un derecho colectivo, cuyo respeto deriva en beneficio de todos, esto es, tanto de los consumidores como de los agentes del mercado, sean estos competidores, o productores que componen la economía nacional. En consecuencia, cuando un determinado agente del mercado infringe la libre competencia viola un derecho de todos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la libre competencia económica, además de ser un derecho, constituye un principio rector de la economía que involucra reglas de comportamiento para los agentes económicos. Sobre el particular, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

"En una perspectiva objetiva, la libre competencia adquiere el carácter de pauta o regla de juego superior con arreglo a la cual deben actual los sujetos económicos y que, en todo momento, ha de ser celosamente preservada por los poderes públicos, cuya primera misión institucional es la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres. La Constitución asume que la libre competencia económica promueve de la mejor manera los intereses de los consumidores y el funcionamiento eficiente de los diferentes mercados.

La conservación de un sano clima agonal entre las fuerzas económicas que participan en el mercado, redundará en enormes beneficios para el consumidor que podrá escoger entre diversas cantidades y calidades de productos y gozar de mejores precios y de las últimas innovaciones. Por su parte los empresarios, si los mercados son abiertos y transparentes, se ponen a cubierto de conductas abusivas y encontrarán siempre un incentivo permanente para aumentar su eficiencia. La competencia, como estado perpetuo de rivalidad entre quienes pretenden ganar el favor de los

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

compradores en términos de precios y calidad, al mediatizarse a través de las instituciones del mercado, ofrece a la Constitución económica la oportunidad de apoyarse en ella con miras a propugnar la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores" (subrayado y negrilla fuera del texto original).

Como han reconocido también distintas organizaciones⁸, la libre competencia económica es la herramienta más efectiva que tiene el Estado para que sus ciudadanos y empresarios reciban precios más bajos y bienes de mayor calidad, sus industrias sean competitivas nacional e internacionalmente, sin que la competitividad de sus empresas esté ligada a la protección del Estado sino, en cambio, a la eficiencia dentro del mercado. De esta manera, la sana y leal competencia entre empresas deriva en beneficios para los consumidores, el buen funcionamiento de los mercados y eficiencia económica.

En contraste, tanto las conductas denominadas como prácticas restrictivas de la competencia, como las de competencia desleal, deterioran el crecimiento productivo al eliminar o disminuir la rivalidad o competencia empresarial, afectan a los demás competidores y perjudican los intereses de los consumidores.

Por ello, en los términos del artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, los propósitos de las actuaciones administrativas que adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio por la posible violación de la libre competencia económica tienen como eje central el buen funcionamiento de los mercados, particularmente tendiendo a: **(i)** la libre participación de las empresas en el mercado, **(ii)** el bienestar de los consumidores, y **(iii)** la eficiencia económica.

Ahora bien, las normas sobre competencia desleal también juegan un papel trascendental en el resguardo de la libre competencia como derecho colectivo. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los actos tipificados por el legislador como desleales, pueden tener efectos jurídicos que trascienden la órbita particular de los agentes económicos involucrados. Por ende, el régimen previsto en la Ley 256 de 1996 no solo está previsto para proteger a los competidores, sino también a los consumidores y al mercado en general, bajo el interés ya mencionado de contar con un mercado competitivo y sano. En este sentido la Corte ha afirmado que:

"No es cierto, en primer lugar, que la competencia desleal comprometa únicamente el interés particular. A pesar de que el demandante, junto con algunos intervinientes, cita la sentencia C-535 de 1997 para sustentar tal argumento, esta providencia lleva implícito el argumento precisamente contrario, esto es, que el interés general está comprometido en la represión y prevención de tales conductas. Así se desprende de su lectura:

"En su mayor número los actos constitutivos de competencia desleal descritos en la Ley 256 de 1996, no quedan comprendidos dentro del derecho a libertad de empresa garantizado por la Constitución Política. La conducta denominada acto de engaño, consistente en inducir al público a error sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos - por ejemplo -, no puede considerarse bajo ningún respecto que hace parte del derecho a la libertad

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1997.

⁸ Véase: Consejo Privado de Competitividad: "Informe Nacional de Competitividad 2011-2012. Capítulo de Promoción y Protección de la Competencia". Citando a Centre For Competition, Investment, and Economic Regulation: "Competition Policy and Economic Growth: Is There a Casual Factor?" No. 4, 2008; y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): "Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia". Octubre de 2014. Págs. 2 y 3.

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

de empresa, al cual se refiere la Constitución con las expresiones libertad económica, actividad económica libre o libre iniciativa privada. De la misma manera pueden analizarse los restantes comportamientos desleales, tales como los llamados actos de confusión, descrédito, violación de secretos, inducción a la ruptura contractual, violación de normas, entre otros.

En todos estos casos, la prohibición legal no restringe propiamente un derecho o libertad constitucionales, puesto que no entra a regular ni el ámbito de éstos ni afecta en modo alguno su tratamiento jurídico. Por consiguiente, la limitación legal por no entrañar limitación legal a un derecho constitucional, no necesita sujetarse al riguroso examen que se realizaría de ocurrir esto último; bastaría, para este efecto, determinar si la restricción corresponde a los poderes ordinarios del Congreso, lo que ciertamente no se remite a duda en relación con los actos y hechos que se suceden en el mercado y que resultan contrarios a la buena fe comercial, a las sanas costumbres mercantiles y al adecuado y correcto funcionamiento de los espacios colectivos de negociación'.

(...) La persecución de una finalidad que asegura la forma de la competencia - leal -, o la de otra que busca resguardar una específica característica predicable de los mercados - libertad -, lejos de vulnerar la Constitución, contribuye a plasmarla en la realidad concreta.

(...) **La conservación de un sano clima agonal entre las fuerzas económicas que participan en el mercado, redundando en enormes beneficios para el consumidor que podrá escoger entre diversas cantidades y calidades de productos, y gozar de mejores precios y de las últimas innovaciones.** Por su parte, los empresarios, si los mercados son abiertos y transparentes, se ponen a cubierto de conductas abusivas y encontrarán siempre un incentivo permanente para aumentar su eficiencia. La competencia, como estado perpetuo de rivalidad entre quienes pretenden ganar el favor de los compradores en términos de precios y calidad, al mediatizarse a través de las instituciones del mercado, ofrece a la Constitución económica la oportunidad de apoyarse en ellas con miras a propugnar la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores."

Es así como la preservación de un mercado transparente, y por ende la prevención y represión de la competencia desleal, constituyen objetivos que se relacionan íntimamente con el interés general. Lo anterior se desprende, además, de la interpretación misma de **la Ley 256 de 1996, que consagra algunas definiciones relevantes: en primer lugar, establece que su objeto es el de proteger la 'libre y leal competencia económica' mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal, "en beneficio de todos los que participen en el mercado". Además, de conformidad con su artículo 6, ella "deberá interpretarse de acuerdo con los principios constitucionales de actividad económica e iniciativa privada libres dentro de los límites del bien común, y competencia económica y libre y leal pero responsable"**. De hecho, la definición legal de la competencia desleal, consagrada en el art. 7 de la Ley en cuestión, ratifica esta conclusión: "En concordancia con lo establecido por el numeral 2 del artículo 10bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994, se considera que constituye competencia desleal, todo acto o hecho que se realice en el mercado con fines concurrenciales, cuando resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de la buena fe comercial, a los usos honestos en materia industrial o comercial, o bien cuando esté encaminado a afectar o afecte la libertad de decisión del

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado". Aquí están implicados tanto intereses generales como particulares" (subrayado y negrilla fuera del texto original)⁹.

Es por lo anterior, que el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, citado en secciones anteriores, le encarga a la Superintendencia de Industria y Comercio la "vigilancia administrativa de las disposiciones sobre competencia desleal". De esta manera, las actuaciones relacionadas con esta materia complementan la importante labor de esta Superintendencia de proteger la libre y leal competencia como derecho colectivo constitucional, esencial para el adecuado funcionamiento de los mercados, de los consumidores, y de la eficiencia económica en general.

En este sentido, si bien en distintos momentos al régimen de competencia desleal se le ha dado una caracterización eminentemente de protección de intereses privados que se traduce en el inicio de actuaciones que terminan en procesos adversariales. Para este Despacho es importante destacar que los comportamientos de competencia desleal juegan un papel importante en las dinámicas competitivas del mercado, protegiendo los intereses de los consumidores y el correcto funcionamiento del mercado. La posición descrita se desprende de la redacción misma del artículo 1 de la Ley 256 de 1996, y del artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, normas que consideran el régimen de competencia desleal como parte integrante y fundamental del sistema normativo de la libre competencia económica.

En esta línea esta Superintendencia reconoce a las normas de competencia desleal como parte integrante del modelo de economía social de mercado previsto en nuestra carta política, situación que representa una evolución del modelo profesional, el cual estaba dirigido a concebir este cuerpo normativo como un sistema limitado de protección de derechos de naturaleza subjetiva, que se encontraba exclusivamente dirigido a imponer parámetros de conducta, bajo el uso de expresiones como buenas costumbres, usos honestos en materia industrial y comercial, entre otras¹⁰.

Ahora bien, con el surgimiento de la carta política de 1991, la expedición de la Ley 256 de 1996, se logra ver un acercamiento o proximidad del derecho antitrust (propio de la Ley 155 de 1959 y del Decreto 2153 de 1992) al régimen de competencia desleal, rompiendo de esta forma la teoría de la protección exclusiva de los derechos subjetivos absolutos y de un modelo netamente profesional e individualista que caracterizaba al régimen de competencia desleal. En este sentido, el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, es un reconocimiento que el régimen desarrollado en la Ley 256 de 1996 también es un cuerpo normativo a través del cual el Estado interviene en la economía, garantiza el orden público y protege la concurrencia en el mercado.

Así las cosas, estamos ante un modelo de competencia desarrollado por nuestra Carta Política, en el que prevalece el componente social como consecuencia del proceso de constitucionalización de la libertad de empresa y de la libre competencia económica, logrando materializar un sistema con principios y valores económicos y sociales que deben orientar la actividad económica de los particulares y del Estado, el cual está compuesto por el tradicional sistema de prácticas restrictivas de la competencia y el cuerpo normativo de la leal competencia¹¹.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 2001.

¹⁰ Ortiz, I. Las normas de libre competencia y de competencia desleal. Criterios históricos de separación y convergencia. En *Del Derecho Comercial al Derecho del Mercado*. 2013, p. 581-652.

¹¹ *Ibidem*.

Como lo destaca Massaguer, la represión de la competencia desleal tiene por objetivo garantizar la funcionalidad de la competencia económica, pero también y al mismo tiempo la salvaguardia de la libertad individual al ejercicio de la libertad de mercado, de la libertad de elección de los consumidores y del derecho de todo a la libre formación de las relaciones de mercado¹². En este sentido, como lo manifiesta este autor, la garantía de la "competencia económica como guía del sistema económico es una competencia funcional, no sólo en lo económico sino también, muy principalmente, en lo político-social"¹³. Así, velar por el cumplimiento de las normas de libre y leal competencia se instituyen en el estandarte y vigía de nuestro modelo de economía social de mercado.

Bajo este contexto, este Despacho se referirá de manera particular a las conductas tipificadas como desleales por los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, y bajo las cuáles se formuló pliego de cargos contra los investigados.

9.2.2. La conducta desleal de actos de engaño prevista en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996

El artículo 11 de la Ley 256 de 1996 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 11. ACTOS DE ENGAÑO. *En concordancia con lo establecido por el punto 3 del numeral 3 del artículo 10 bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994, se considera desleal toda conducta que tenga por objeto o como efecto inducir al público a error sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos.*

Se presume desleal la utilización o difusión de indicaciones o aseveraciones incorrectas o falsas, la omisión de las verdaderas y cualquier otro tipo de práctica que, por las circunstancias en que tenga lugar, sea susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige o alcanza sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos, así como sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos. (subrayado y negrilla fuera del texto original).

Esta Entidad en sede jurisdiccional, ha precisado que, para que se configure esta conducta, "se requiere la potencialidad del comportamiento inductivo del autor para que provoque una relación entre los consumidores con base en información que no corresponde la verdad"¹⁴ de tal manera que "se trata en suma de, de ofrecer por las mismas una falsa representación de la realidad que induzca a error siquiera de manera potencial al receptor de dicha información"¹⁵.

En una misma línea de interpretación, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, haciendo referencia a lo que ha dispuesto el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina sobre la materia, ha considerado que el acto de engaño está relacionado con la existencia de "indicaciones o aseveraciones que pudieran inducir en error sobre los elementos objetivos del producto o servicio, es decir, no solo la información falsa se sanciona, sino también la que es veraz, pero por su contenido genera el yerro en los destinatarios"¹⁶.

De otra parte, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que el acto de engaño se materializa se acude a "la utilización o difusión de indicaciones o afirmaciones incorrectas o falsas, la omisión de las

¹² MASSAGUER. Comentario a la Ley de Competencia Desleal, Civitas, Madrid, 1999, p. 120.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales. Sentencia del 25 de febrero de 2016. Rad. 14-250753.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil. M.P. Adriana Saavedra Lozada. Sentencia del 18 de julio de 2024.

reales y cualquiera otra práctica que pretenda o lleve a la desacreditación de la naturaleza, modo de fabricación, características, aptitud en el empleo o cantidad de los productos"¹⁷. De esta forma, el máximo órgano judicial ha destacado que en tratándose de productos, el acto de engaño se materializa cuando se desacredita la naturaleza y características de estos, o se le aducen características o cualidades que no poseen.

En este sentido, en tratándose el acto de engaño, se requiere la existencia de una conducta que sea susceptible de inducir a error a sus destinatarios, de tal manera que la mera potencialidad sobre la inducción a error es suficiente para que se configure la conducta. Ahora bien, como quiera que los actos de engaño parten, al menos desde la presunción prevista en la disposición legal, del suministro de información, es necesario que la información suministrada sea relevante para la formación de la decisión de compra de sus destinatarios, que ocasione un yerro en estos, y que en el caso de los productos se desacredite la naturaleza o características de estos.

9.2.3. La conducta desleal de violación de normas prevista en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996

El artículo 18 de la Ley 256 de 1996 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 18. VIOLACIÓN DE NORMAS. *Se considera desleal la efectiva realización en el mercado de una ventaja competitiva adquirida frente a los competidores mediante la infracción de una norma jurídica.*

La ventaja ha de ser significativa".

Refiriéndose a esta conducta, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia ha precisado que su tipificación no busca proteger el principio de legalidad o la unidad e integridad del ordenamiento jurídico, sino la libre y leal competencia económica, de tal manera que resulta relevante que esta vulneración normativa no sea inocua o neutra, sino que tenga efectos en el mercado¹⁸.

Es por lo anterior que la jurisprudencia ha identificado cuatro elementos que se deben presentar para que se configure el acto desleal de violación de normas previsto en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996, a saber: **(i)** la violación de una norma jurídica, **(ii)** la obtención de una ventaja competitiva, **(iii)** que dicha ventaja sea significativa, y **(iv)** que la ventaja derive de la transgresión normativa¹⁹.

En relación con el primer elemento, esto es, la violación de una norma jurídica, la Corte Suprema de Justicia ha precisado que *"el ordenamiento jurídico prevé las reglas a tener en cuenta por los distintos actores o competidores para ejercer cada actividad económica en términos de igualdad, por lo que su desatención revela, en principio, contrariedad de cara a esa codificación"*²⁰.

En ese sentido, este elemento exige analizar si la disposición presuntamente violada es aplicable al investigado y/o su actividad económica, y en caso afirmativo, si la misma fue efectivamente violada o no. Igualmente, la misma jurisprudencia ha reconocido que quien conoce del asunto, tiene autonomía para

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala Civil. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. SC 5473-2021. 16 de diciembre de 2021.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 10 de octubre de 2023. Rad. 2016-02106 (SC370-2023).

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de diciembre de 2021. Rad. 2017-40845 (SC5473-2021)

²⁰ *Ibidem*.

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

determinar si la disposición normativa fue vulnerada o no, sin que sea necesario que otra autoridad (administrativa o jurisdiccional) haya hecho una declaración previa en ese sentido²¹.

Por su parte, frente al segundo elemento, la obtención de una ventaja competitiva, la jurisprudencia ha indicado que no es suficiente la simple transgresión, sino que se requiere además que esta genere un beneficio para el infractor, en desmedro de sus competidores.

Particularmente, la Corte Suprema indicó que dicha ventaja implica una *"alteración del principio par conditio concurrentium (reglas iguales entre competidores), que tiene el propósito de que el funcionamiento del mercado entre participantes sea realizado en un plano simétrico"*²². Así mismo, esta ventaja debe ser efectiva, esto es, cierta y real, en oposición a una eventual o supuesta ventaja.

En relación con el tercer elemento, la significatividad de la ventaja antes mencionada, la Corte precisó que esta debe ser *"importante o trascendental, esto es, que se vea favorecido de forma especial teniendo en cuenta el punto de partida de los competidores"*²³. Frente al análisis que debe hacer la autoridad sobre la significatividad, la Corte indicó lo siguiente:

*"Por supuesto que casos habrá en los cuales la ventaja no se muestra representativa en razón a que el adquirente potencial del bien o servicio, al momento de escoger entre los diversos oferentes, puede estar motivado por otras circunstancias diversas a aquellas reguladas en la norma transgredida, por lo que **el juzgador en cada caso concreto debe sopesar las variadas circunstancias que rodean la prestación del servicio o las características del producto, según sea el caso, a efectos de determinar la aludida significatividad**"*²⁴ (subrayado y negrilla fuera de texto).

A modo de ejemplo, la jurisprudencia ha indicado que una ventaja es significativa, cuando *"afecta de manera contundente la esfera de decisión de los clientes o permite dar mejores condiciones, precio o servicio"*²⁵.

Finalmente, el cuarto elemento, esto es, el nexo de causalidad entre la ventaja y la violación de la norma implica la existencia de una relación de causa y efecto que explique la concurrencia de los tres elementos antes descritos.

9.3. Sobre la prueba indiciaria

En este apartado se presentarán las razones que dan cuenta que los indicios no solo constituyen medios de prueba admisibles dentro de las actuaciones administrativas que adelanta esta Superintendencia, sino también que pueden servir como único fundamento para declarar la responsabilidad administrativa de los investigados, particularmente cuando resulta prácticamente imposible acudir a pruebas directas para acreditar los elementos de las conductas investigadas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de los procedimientos administrativos

²¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 10 de octubre de 2023. Rad. 2016-02106 (SC370-2023).

²² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de diciembre de 2021. Rad. 2017-40845 (SC5473-2021)

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 10 de octubre de 2023. Rad. 2016-02106 (SC370-2023).

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

sancionatorios a su cargo, podrá usar y "[s]erán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil" (ahora Código General del Proceso, en adelante "CGP"), dentro de los cuales, en los términos del artículo 165 del CGP se encuentran los indicios.

Por su parte, los artículos 240 y 242 del CGP establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 240. REQUISITOS DE LOS INDICIOS. Para que un hecho pueda considerarse como indicio deberá estar debidamente probado en el proceso.

ARTÍCULO 242. APRECIACIÓN DE LOS INDICIOS. El juez apreciará los indicios en conjunto, teniendo en consideración su gravedad, concordancia y convergencia, y su relación con las demás pruebas que obren en el proceso" (subrayado y negrillas fuera del texto original).

El Consejo de Estado ha reconocido la importancia de los indicios, particularmente cuando existen dificultades para probar determinados hechos o conductas, definiéndolos como medios de prueba indirectos y no representativos, como quiera que los mismos no son percibidos directamente por el juez. En este sentido, el Consejo de Estado ha dicho que:

"En la prueba indiciaria el juez tiene ante sí unos hechos probados a partir de los cuales debe establecer otros hechos, a través de la aplicación de reglas de la experiencia, o principios técnicos o científicos. En pocos términos, el indicio es una prueba que construye el juez con apoyo en la lógica, partiendo de la existencia de unos hechos debidamente acreditados en el proceso"²⁶ (subrayado y negrilla fuera del texto original).

En su lugar, la Corte Constitucional, citando a la Corte Suprema de Justicia y refiriéndose al uso de la prueba indiciaria en materia penal, ha afirmado lo siguiente:

"El juez de casación ha definido al indicio como 'todo hecho o circunstancia conocida, del cual se infiere, por sí solo o conjuntamente con otros, la existencia de otro hecho desconocido, mediante una operación lógica y/o de raciocinio'. Siguiendo esa definición, la Corte Suprema ha señalado que si el juez puede desvirtuar la presunción de inocencia mediante pruebas también lo puede hacer mediante indicios, pues es claro que estos también tienen un valor probatorio relevante y también le permiten al juez extraer conclusiones probatorias determinantes en los procesos.

(...)

En conclusión, como se puede deducir de este apartado, la Corte Suprema de Justicia ha validado el uso de indicios para determinar la responsabilidad penal y la Corte Constitucional se ha referido a que estos medios probatorios también son aplicables en materia penal, aunque su uso podría tener un rasero mayor. En todo caso, ambas corporaciones han coincidido en que el uso correcto de los indicios siempre estará atado a lo siguiente: que su construcción sea adecuada, que los indicios guarden convergencia y concordancia y que no existan pruebas en contrario que debiliten su validez"²⁷ (subrayado y negrilla fuera del texto original).

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 30 de agosto de 2018. Rad. 56451.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-073 de 2023.

De conformidad con lo anterior, y partiendo de que el estándar de prueba es mucho más estricto y exigente tratándose de procesos penales es claro que la prueba indiciaria es una herramienta con la que cuentan jueces e incluso las autoridades administrativas, como la Superintendencia de Industria y Comercio, para endilgar una responsabilidad, en este caso, administrativa.

Así mismo, sobre la utilidad de este medio de prueba, el Consejo de Estado ha indicado que **"suele acudir a pruebas indirectas en las que está separado el objeto de la prueba y el objeto de percepción, en particular a los indicios, toda vez que exigir la prueba directa supondría demandar una "prueba imposible", lo que impone acudir al juicio lógico del fallador quien a través de su raciocinio evalúa algunos rastros y máximas de la experiencia de varios hechos probados, infiere conclusiones desconocidas"**²⁸ (subrayado y negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado cuatro elementos de un indicio, a saber:

"(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,

*(iv) el hecho que aparece indicado, esto es, el resultado de esa operación mental"*²⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Superintendencia concluye que, cuando concurren los elementos definidos por la jurisprudencia, la prueba indiciaria es en sí misma un medio de prueba idóneo para soportar una declaratoria de responsabilidad administrativa, pudiendo (sin que sea necesario) estar acompañada de otras pruebas que la complementen. Así mismo, con base en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se destaca que esta prueba resulta particularmente esencial en los casos en que exigir una prueba directa constituiría exigir una prueba imposible, de tal manera que recae entonces en los investigados (en el caso del procedimiento administrativo sancionatorio) demostrar el supuesto contrario al cubierto por el indicio.

9.3.1. Sobre el uso de la prueba indiciaria para demostrar la presencia de lactosuero en la leche

Según se explicará más adelante en la presente Resolución, esta Superintendencia se ha basado en una serie de indicios para concluir que **GLORIA, HACIENDA SAN MATEO y LACTALIS** añadieron lactosuero al producto comercializado como leche entera higienizada (UAT), razón por la cual se configuran las conductas desleales previstas en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, en los términos y bajo el alcance que se entrará a analizar.

²⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de marzo de 2011. Rad. 18722.

²⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencias de 3 de octubre de 2007, Rad. 19286; 23 de mayo de 2008, Rad. 15237; 10 de marzo de 2011, Rad. 18722; 22 de junio de 2011, Rad. 18592; 22 de noviembre de 2012, Rad. 26657; 6 de diciembre de 2013, Rad. 30814; 10 de septiembre de 2014, Rad. 29186; 5 de marzo de 2015, Rad. 32955; 2 de mayo de 2016, Rad. 37755; 29 de agosto de 2016, Rad. 37185; entre otras.

E-4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

Es necesario aclarar que, sin perjuicio de la validez que tiene la prueba indiciaria en los procedimientos administrativos sancionatorios y su suficiencia para declarar la responsabilidad administrativa, su uso en este caso en particular constituye una garantía ante la eventual incertidumbre que se podría alegar sobre la posible medida de referencia de CMP a tener en cuenta para evidenciar la presencia de lactosuero en la leche analizada para la fecha en que dichas pruebas fueron realizadas por parte del **INVIMA** y la apertura de la presente investigación administrativa.

Lo anterior como quiera que, para la fecha de expedición de la Resolución de Apertura de la Investigación, esto es, el 15 de julio de 2022, existía certeza sobre la prohibición de adicionar lactosuero en la leche, en los términos del Decreto 616 de 2006, más no se había establecido regulatoriamente el nivel de concentración de CMP para determinar la presencia de dicho lactosuero.

Así lo destacó lo puso de presente el **INVIMA**, en el documento denominado **"RESULTADOS DEL MUESTREO DE LECHE ENTERA, UAT (UHT) PARA EL ANÁLISIS DE CASEINOMACROPÉPTIDO (CMP)"**³⁰ donde concluyó lo siguiente:

*"Es importante aclarar que se está consolidando la información del subproyecto de vigilancia sanitaria plan de muestreo línea base de Caseinomacropéptido (CMP) en leche para **conocer el valor promedio de CMP para Colombia**, y así contribuir en la tomar decisiones que conlleven a algún tipo de medida sancionatoria para los establecimientos procesadores de leche que estén incumpliendo con el artículo 14, numeral 1 del decreto 616 de 2006 que cita: '(...) La adición de lactosueros a la leche en todas las etapas de la cadena productiva (...)'. No obstante, los resultados que se presentan en este informe hacen parte de la evidencia para futura toma de decisiones frente a la problemática respecto el uso prohibido de lactosuero en leche.*

(...)

*Por otro lado, **con base en los valores promedio de CMP endógeno en leche cruda es posible que este valor sea cercano a 30 µg/ml (2), recordando que está sujeto a cambio de acuerdo con el valor promedio de Caseinomacropéptido (CMP) que se obtenga de la línea base que adelanta el Invima**" (subrayado y negrilla fuera del texto original).*

Por su parte, en el informe presentado en el curso de esta investigación, el **INVIMA** indicó que:

*"La línea base construida por el Invima se realizó en leche cruda a bovina en Colombia, insumo que se entregó al Ministerio de Salud y Protección Social para la determinación del límite de CMP en leche. Del análisis de resultados de CMP que realizó el Invima a las muestras, **se establece 30 µg/mL como valor de CMP de referencia para Colombia, bajo la consideración que no hay adición de lactosueros en producción primaria.**"*³¹

Así entonces, hasta la expedición de la Resolución No. 2270 del 28 de diciembre de 2023, expedida por el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** se determinó *"el valor máximo permitido de la concentración de Caseinomacropéptido (CMP) en 30 µg/ml - mg/l, como referencia para las acciones de Inspección, Vigilancia y Control, desarrolladas por el INVIMA, que permitan evidenciar la adición de lactosueros en leche"*.

³⁰ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-185- Respuesta Invima 2021. Archivo: 18289518-0018500004 (anexos 3)

³¹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, Archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, si bien no existía certeza desde una perspectiva regulatoria sobre cuál era el nivel de CMP que debía servir como referencia o límite máximo para efectos de determinar la presencia de lactosuero en la leche, lo que sí es cierto que el **INVIMA**, en su calidad de autoridad para la vigilancia de alimentos y laboratorio nacional de referencia, ya había afirmado en repetidas oportunidades que, en su criterio técnico, el valor de referencia de CMP para presumir la presencia de lactosuero en la leche era de 30 pg/ml - mg/l, y fue finalmente este mismo criterio que fue, por vía regulatoria, definido como el valor máximo permitido de concentración de CMP en leche.

En concordancia con lo anterior, y sin perjuicio de las recomendaciones del **INVIMA** y el valor de referencia de CMP, la Delegatura adoptó una posición tendiente a garantizar los derechos de las investigadas, optando por abrir una investigación y formular pliego de cargos únicamente contra aquellas empresas cuyos productos excedieron un valor de referencia de 100 pg/ml de CMP en las muestras estudiadas por el **INVIMA**, esto es, un valor significativamente superior al mencionado por el **INVIMA** en su informe y que buscaba cobijar las muestras con los resultados más altos en las pruebas realizadas.

Fue en virtud de lo anterior, que el informe en sí mismo no fue tratado como una prueba directa ante la falta de regulación en materia del valor mínimo de CMP para concluir la presencia de lactosuero en la leche. Por ende, esta Superintendencia construyó un indicio a partir de los resultados de este informe de la siguiente manera: **(i)** identificó como hecho indicador la presencia de niveles de CMP superiores a 100 pg/ml de CMP en las muestras de los investigados, los cuáles se encuentran acreditados; **(ii)** se usaron las reglas de la experiencia en el análisis de los procesos productivos de las investigadas y las reglas de la técnica plasmadas en el informe del **INVIMA**, para construir el indicio; **(iii)** se realizó una inferencia mental, de acuerdo con dichas reglas de la experiencia y de la técnica, que permitieron evidenciar una relación entre la presencia de altos niveles de CMP y la existencia de altos niveles de calidad que debieron permitir a los investigados identificar dichos niveles en caso de que, como afirmaban, tuviesen una fuente endógena, con la eventual presencia de lactosuero en la leche; y así **(iv)** construir el hecho indicado, esto es, llegar a la conclusión de que las investigadas añadieron lactosuero, cuando menos, a las muestras analizadas.

Sin perjuicio de lo anterior, y con fines aclaratorios de cara a futuras investigaciones, esta Superintendencia considera necesario precisar que a partir de la expedición de la Resolución No. 2270 del 28 de diciembre de 2023, los resultados de las pruebas realizadas por el **INVIMA** que demuestren la presencia de valores de CMP superiores a 30 pg/ml - mg/l, sí constituirán una prueba directa, como quiera que permiten acreditar la configuración de la presunción de derecho prevista en la referida Resolución sobre la relación entre los niveles de CMP y la adición del lactosuero a la leche; y sólo en este caso, donde dicho marco regulatorio no se encontraba vigente al momento de la imputación de cargos, no fue posible contar con dicha prueba directa, sino que fue necesario acudir a la prueba indiciaria para garantizar los derechos al debido proceso, la defensa, y el derecho a la contradicción por parte de los investigados.

Así que, a manera de conclusión, toda vez que la Resolución de Apertura de Investigación fue proferida con anterioridad a la expedición de la Resolución No. 2270 del 28 de diciembre de 2023, el informe que contiene los resultados de las pruebas realizadas por el **INVIMA** no configura una prueba directa sobre la presencia de lactosuero en la leche producida por los investigados, y en su lugar, fue tratada por esta Superintendencia, como la prueba del hecho indicador del indicio construido para efectos de llegar a esa conclusión, en el caso concreto, en los términos antes descritos.

9.4. Sobre las conductas desleales en el caso concreto

Según se explicará en detalle más adelante, para la Superintendencia de Industria y Comercio, está plenamente acreditado que **GLORIA, LACTALIS, SABANALAC y HACIENDA SAN MATEO** infringieron en vía administrativa el artículo 11 de la Ley 256 de 1996 (acto desleal de engaño), al haber comercializado productos identificados como leche entera higienizada (UAT) que en realidad no podían clasificarse como tal por haber sido adicionados con lactosuero. De esta manera indujeron en error a los consumidores sobre la naturaleza y características del producto ofrecido en el mercado, siendo además dichos elementos esenciales para la toma de decisiones por parte de los consumidores de cara a la toma de decisiones sobre qué producto comprar y cuál no. En otras palabras, cuando un consumidor adquiere leche, no espera encontrarse con un producto adicionado con lactosuero, y omitir dicha información o presentar falsamente el producto como leche, afecta sustancialmente la toma de decisiones de los consumidores, induciéndolos a error.

Por su parte, para la Superintendencia de Industria y Comercio está plenamente acreditado que **GLORIA, LACTALIS, y HACIENDA SAN MATEO** infringieron en vía administrativa el artículo 18 de la Ley 256 de 1996 (acto desleales de violación de normas), como quiera que, partiendo de encontrar probada la adición de lactosuero a la leche producida por los investigados, dicha conducta les permitió obtener, tal como se mostrará, una ventaja significativa producto de la vulneración del numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007.

Para dar cuenta de lo anterior, el Despacho hará en primer lugar, un análisis sobre los ámbitos de aplicación de la Ley 256 de 1996, con el fin de verificar que los comportamientos de los investigados se enmarcan en el régimen de competencia desleal. Fijado lo anterior, se realizará una caracterización del producto afectado por las conductas reprochadas, a saber, la leche y la regulación existente sobre su cadena de producción. Posteriormente, se identificarán los tres indicios analizados por esta Superintendencia respecto de **GLORIA, LACTALIS, SABANALAC y HACIENDA SAN MATEO**, para efectos de concluir que incurrieron en las conductas desleales mencionadas anteriormente. En tercer lugar, se expondrán las conclusiones de este Despacho sobre las conductas de los investigados y las pruebas que reposan en el Expediente. En cuarto lugar, el Despacho dará respuesta a los argumentos presentados por los investigados al Informe Motivado, que no hayan sido abordados previamente. Finalmente, se hará referencia de manera particular a la responsabilidad individual demostrada de los investigados.

9.4.1. Sobre los ámbitos de aplicación de la Ley 256 de 1996

Los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 256 establecen los ámbitos de aplicación objetivo, subjetivo y territorial, respectivamente, del régimen de competencia desleal, de tal manera que, se verificarán la presencia de dichos ámbitos de aplicación para dar paso al estudio de las conductas desleales. En este punto, es importante destacar que los ámbitos descritos de la Ley 256 no distan en mayor medida de los ámbitos de aplicación previstos en el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009. Al observar la última disposición referenciada, se determina que el régimen libre competencia se aplicará a toda conducta que tenga o pueda tener efectos en los mercados nacionales, ámbito territorial que desarrolla la teoría de los efectos, y estará destinada a todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo (ámbito subjetivo), análisis que como se indicó no se diferencia del que a continuación se presenta respecto de la Ley 256 de 1996.

9.4.1.1. Ámbito objetivo de aplicación de la Ley 256 de 1996

El artículo 2 de la Ley 256 de 1996 desarrolla el ámbito objetivo del régimen de competencia desleal. Sobre el particular, la norma prevé que esta se aplicará a aquellos comportamientos que se realicen en el mercado, es decir, que sean actos de mercado, y que estos sean realizados con finalidad concurrencial. Adicionalmente, esta norma establece que la finalidad concurrencial se presume cuando conforme a las circunstancias en que se realiza, el acto de mercado se revela objetivamente idóneo para incrementar la participación de quien lo realiza o de un tercero.

Sobre la definición de acto de mercado, particularmente sobre el alcance de la noción de mercado, se han destacado varios elementos por parte de la doctrina, de las autoridades judiciales y administrativas que resultan pertinentes describir³². La noción de mercado se ha entendido que debe ser interpretada en sentido amplio y no en sentido lato. De esta forma, el mercado es entendido como aquel espacio jurídico, no meramente físico, al que acuden agentes de mercado al intercambio de bienes o servicios³³. Así las cosas, el mercado es el espacio en el que un agente de mercado busca atraer clientela para sus productos o sus servicios, y un demandante o consumidor acude a satisfacer sus necesidades, esto a través de la realización de ofertas que conducen a la celebración de negocios jurídicos³⁴. En este sentido, se ha afirmado que para que un acto sea considerado realizado en el mercado, solo es necesario que este se realice por un integrante del mercado, sin que eso suponga relación de competencia alguna con el afectado por el comportamiento ni captación de clientela a favor del autor de la conducta de mercado.

En lo referente a la finalidad concurrencial, su concepto se ha acuñado vía negativa, esto es, definiendo los comportamientos que a pesar de ser un acto de mercado no se consideran que tienen finalidad concurrencial. Resulta pertinente aclarar esto, porque el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 256 de 1996, si bien trae una presunción de cuando existe finalidad concurrencial de un acto de mercado, en ningún caso trae una definición sobre esta noción. De esta forma, se ha considerado que no existe finalidad concurrencial cuando los actos a pesar de presentarse en el mercado obedecen al ejercicio de intereses distintos al de concurrir o participar en el mercado como agentes participantes de este, u obtener un provecho empresarial o económico derivado del comportamiento. En este sentido, los actos ejecutados que buscan exclusivamente la protección de intereses constitucionales o legales, como ocurre con aquellos dirigidos a garantizar la protección del medio ambiente, la protección de la libertad de expresión, libertad de opinión, en principio no cumplen esa finalidad concurrencial y no estarían cubiertos por la Ley 256 de 1996³⁵.

Descendiendo lo descrito al presente caso, este Despacho ha verificado que los comportamientos que fueron objeto de investigación, se consideran actos de

³² Informe motivado caso LENTES de 2019 con Radicado No. 14-21490. Corte Suprema de Justicia. 13 de octubre de 2021. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. Exp: 11001-31-99-001-2013-11183-01.

³³ MASSAGUER. Comentario a la Ley de Competencia Desleal, Civitas, Madrid, 1999, p. 120.

³⁴ TULLIO ASCARRELLI. Teoría de la concurrencia y de los bienes inmateriales, E. VEDERA Y L. SUÁREZ LLANOS (trads.), Barcelona, Editorial Bosch, p. 161: "La disciplina de la concurrencia desleal afecta a los actos de concurrencia, esto, es a los encaminados a atraer clientes o a potenciar la propia hacienda"; cfr. La Competencia Desleal en Colombia: Un estudio sustantivo de la Ley. De la Cruz, Dionisio. Editorial Universidad Externado de Colombia, 2020.

³⁵ El hecho de que estos actos puedan afectar al plano concurrencial no justifica la aplicación del régimen de competencia desleal, esto reduciría ámbitos del comportamiento humano que van más allá de la competencia, funciones socialmente valiosas podrían quedar seriamente coartadas por el temor a un previsible efecto competitivo y a un juicio de deslealtad. En: MARTÍNEZ SANZ, Fernando (director). Comentario Práctico a la Ley de Competencia Desleal. Editorial Tecnos. Madrid. 2009.

mercado que se han desarrollado con una finalidad concurrencial, ya que estos comportamientos fueron ejecutados por las sociedades investigadas en el marco del ejercicio de sus actividades económicas como lo es, la producción y comercialización de leche, con la finalidad de incrementar u obtener clientela a favor de ellas.

9.4.1.2. Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 256 de 1996

El artículo 3 de la Ley 256 de 1996 establece el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de competencia desleal colombiano. Sobre este particular, el legislador determinó que el juez de competencia desleal o en este caso la autoridad de competencia que conoce en sede administrativa de los actos de competencia desleal comprobará que le sea aplicable la normativa a las partes involucradas en el comportamiento juzgado. A este efecto, la norma en mención determinó que esta ley es aplicable a cualquier participante en el mercado, ostente este o no la calidad de comerciante. En este sentido, como se ha reconocido por parte de la doctrina y por las autoridades judiciales, la extensión de la aplicación a todo agente participante del mercado responde a un cambio de modelo de protección en materia de competencia desleal, pasando de un modelo estrictamente profesional – en el que se consideraba el deber de no actuar en competencia desleal como un deber del comerciante – a un modelo social de mercado en el que se pasa a proteger la libre competencia, la concurrencia de los demás agentes de mercado y la protección del consumidor³⁶.

Lo descrito se refleja en la redacción del segundo inciso de la norma citada, en esta se describe que la aplicación de esta normativa no puede supeditarse a que se compruebe una relación de competencia entre el sujeto activo y el sujeto pasivo de la conducta de competencia desleal. Situación que guarda su razón de ser en una circunstancia particular, y es que, las conductas de competencia desleal han sido consideradas que pueden atentar ya sea a los intereses de los competidores, a los intereses de los consumidores y/o al interés general del mercado³⁷.

Desciendo lo dicho al caso particular, este Despacho encuentra que, en el curso de la investigación administrativa existen elementos que dan cuenta que las sociedades investigadas participan en el mercado, habiéndose verificado este ámbito de aplicación.

9.4.1.3. Ámbito territorial de aplicación de la Ley 256 de 1996

En lo referente al ámbito territorial el artículo 4 de la Ley 256 de 1996, estableció que la ley de competencia desleal colombiana se aplica a aquellos actos de mercado que tengan sus efectos principales o estén llamados a tenerlos en el mercado colombiano. En este caso, para la regulación colombiana le es ajena la situación de donde se ejecuta materialmente el acto de mercado, y acude a la teoría de los efectos, para considerar que si estos actos de mercados están llamados a producir efectos en el mercado colombiano podrán ser estudiados por las autoridades colombianas.

En el presente caso, se ha comprobado que los comportamientos que fueron objeto de investigación tuvieron efectos en el mercado, ejemplo de ello, es la

³⁶ Menéndez, Aurelio. La competencia desleal. Primera edición. Editorial Civitas S.A. 1988 en Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 16 de diciembre de 2021. Radicado No. 11001-31-99-001-2017-40845-01.

³⁷ "Significativa fue la clasificación tripartita de las actuaciones desleales elenqueadas, que realizaba la doctrina alemana, en atención a la concurrencia tripartita de intereses, a saber, actos que lesionan el interés del competidor, actos que lesionan el interés del consumidor y actos que lesionan el interés público concurrencial." Barona Vilar, S. Competencia Desleal. Tutela jurisdiccional (especialmente proceso civil) y extrajurisdiccional. Editorial Tirant lo Blanch (2008).

comercialización de estos productos en los distintos puntos de venta en los que se tomaron las distintas muestras que llevaron a comprobar la materialización de los actos de competencia desleal objeto de estudio.

Así las cosas, el Despacho ha verificado que en el presente caso se encuentran presentes los ámbitos de aplicación de la Ley 256 de 1996.

9.4.2. Sobre el producto afectado por las conductas investigadas y su regulación

Para iniciar con el análisis del presente caso, es importante indicar que, al momento de analizar la comisión de actos de competencia desleal y la responsabilidad administrativa derivada de los mismos, esta Superintendencia no requiere realizar una definición del mercado relevante, dado que la comisión de estas conductas y la responsabilidad que generan no depende de la posición que el infractor pueda tener en el mercado³⁸. Sin perjuicio de lo mencionado, este Despacho procederá a caracterizar el producto que fue objeto de los actos de competencia desleal referidos, para lo cual se definirá y describirán: **(i)** el concepto de leche entera higienizada UAT; **(ii)** la cadena de producción y **(iii)** la regulación vigente en lo que respecta la producción y comercialización de leche.

9.4.2.1. Concepto leche entera higienizada (UAT)

De acuerdo con lo indicado en la Resolución de Apertura de Investigación, el producto objeto de las conductas que serán reprochadas corresponde a la leche entera higienizada (UAT), de conformidad con la clasificación contenida en el artículo 15 del Decreto 616 de 2006³⁹. En línea con las definiciones establecidas en el artículo 3 del Decreto 616 de 2006 esta leche se caracteriza por ser un producto "obtenido mediante un proceso térmico en flujo continuo, aplicado a la leche cruda o termizada"⁴⁰ a una temperatura entre 135°C – 150°C por 2 – 4 segundos, seguido de enfriamiento inmediato a temperatura ambiente y envasado en recipientes estériles "con barreras de luz y oxígeno"⁴¹.

9.4.2.2. Cadena de producción de la leche entera higienizada UAT

Siguiendo lo expuesto en la Resolución de Apertura de Investigación y en el Informe Motivado, este Despacho comparte la idea de que la cadena de producción de la leche se compone de tres eslabones. Como se mostrará estos eslabones atienden a la interacción entre ganaderos, acopiadores, cooperativas,

³⁸ Superintendencia de Industria y Comercio. Resoluciones No. 11190 y 26724 de 2016.

³⁹ De acuerdo con las Resoluciones No. 11190 de 2016 y No. 26724 de 2016 esta Superintendencia señaló: "La determinación de las presuntas conductas de competencia desleal investigadas, previstas en los artículos 10, 15 y 18 de la ley 256 de 1996, no depende de la demostración de la posición del infractor en el mercado (por ejemplo, una posición de dominio), ni tiene ninguna injerencia en el resultado final de la actuación si se acredita o no una relación de sustituibilidad entre el producto utilizado para la comisión de la conducta con otra clase de productos, razón por la cual resulta irrelevante delimitar el mercado en el cual participan.

(...)

Esta situación no es exclusiva de los casos de competencia desleal administrativa, puesto que esta superintendencia ha indicado que, por ejemplo para los casos en los que se investigan prácticas restrictivas de la competencia de cartelización (acuerdos entre dos o más empresarios, por ejemplo, para definir precios, cantidades o distribuirse geográficamente en el mercado), el mercado presuntamente afectado está determinado por el alcance mismo de la conducta".

⁴⁰ Decreto 616 de 2006. Artículo 3o.- Definiciones. **LECHE TERMIZADA:** Producto obtenido al someter la leche cruda a un tratamiento térmico con el objeto de reducir el número de microorganismos presentes en la leche y permitir un almacenamiento más prolongado antes de someterla a elaboración ulterior".

⁴¹ Decreto 616 de 2006. Artículo 3o.- Definiciones.

empresas industriales procesadoras, comercializadores y consumidores finales⁴². Por lo tanto, la cadena de producción refiere a dicha interacción en las diferentes etapas del producción y procesamiento del producto analizado de la siguiente forma.

9.4.2.2.1. Producción y comercialización de leche cruda

De conformidad con lo mencionado, en este eslabón de la cadena productiva existe una interacción entre quienes se encargan del ordeño y la comercialización de la leche cruda. Así, este eslabón se divide en dos etapas que se describen a continuación:

a. Compra de leche cruda. Una vez se lleva a cabo la recolección de la leche cruda, las procesadoras seleccionan a sus proveedores con base en los requisitos legales y la proximidad a la planta en que se procesará el producto.

b. Recolección y transporte de leche cruda. Esta etapa se caracteriza por la realización de un examen visual y toma de muestras con la finalidad de validar la calidad en un laboratorio. Igualmente, el proceso realizado, siguiendo lo dispuesto en la ley, busca evitar la contaminación de la leche recolectada.

9.4.2.2.2. Procesamiento de leche cruda

Por su parte, este eslabón comprende dos etapas o actividades dentro de la cadena de producción de la leche:

a. Acopio de leche en plantas de enfriamiento. En esta etapa la leche cruda es transportada a plantas para su enfriamiento y luego ser enviada a las plantas de procesamiento, donde se le practican pruebas de laboratorio.

b. Higienización y envasado. En esta fase, la leche pasa por diferentes actividades que van desde la clarificación hasta el procesamiento de ultra alta temperatura. Seguidamente, se llevan a cabo el envasado y embalaje, para que posteriormente el producto sea almacenado en bodega a la espera de resultados físicoquímicos y microbiológicos realizados por el laboratorio de control de calidad.

9.4.2.2.3. Distribución y comercialización de la leche al consumidor final

Surtidas las anteriores etapas y una vez la leche es apta para el consumo humano, es transportada y entregada en centros de distribución que se encargan de poner a disposición del consumidor final el producto. Esta puesta a disposición se realiza a través del canal tradicional, el moderno y las tiendas de descuento.

9.4.2.3. Sobre el lactosuero y la regulación aplicable a la producción y comercialización de la leche

En primer lugar, es importante indicar que el lactosuero se puede describir como una sustancia líquida que se obtiene a partir del resultado de la separación del coágulo de la leche durante la elaboración del queso⁴³. Al ser un subproducto de la leche tiene un perfil nutricional diferente. Lo anterior, en el entendido que está

⁴² "La Cadena de Lácteos en Colombia". Disponible en https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/18864/43915_55676.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Ver igualmente "PLAN DE ORDENAMIENTO PRODUCTIVO ANÁLISIS DE LA CADENA LÁCTEA". Disponible en https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos/20211014_pop_analisis_situacional_leche.pdf.

⁴³ Foegeding, E. y Luck, P. (2002). Whey protein products. 1957-1960. In: Caballero, B., L. Trugo, P. Finglas (eds.). Encyclopedia of Foods Sciences and Nutrition. Academic Press, New York.

compuesto por proteínas solubles, lactosa, vitaminas, minerales y una pequeña cantidad de grasa⁴⁴.

Asimismo, en el mercado no solamente se consigue lactosuero líquido dulce, toda vez que existen otras variedades del mismo. Dentro de estas se encuentran lactosuero dulce en polvo, lactosuero desproteinizado en polvo, lactosuero deslactosado en polvo, lactosuero desmineralizado en polvo, lactosuero parcialmente desmineralizado en polvo, lactosuero de mantquilla en polvo, lactosuero ácido en polvo y lactosuero permeado⁴⁵.

Al respecto, es importante señalar que este subproducto de la leche tiene un uso directo no solo en la industria láctea, sino en otras áreas como las de panadería, bebidas, repostería, confitería e industria cárnica. En lo que refiere al uso indirecto, el lactosuero es empleado para la obtención de concentrados, y la extracción de algunos minerales, como calcio y fósforo⁴⁶.

De conformidad con lo indicado y lo dispuesto en la Resolución No. 2997 de 2007, que establece el reglamento técnico en materia sanitaria cuyo cumplimiento es necesario para el uso de lactosuero en alimentos de consumo humano, el lactosuero puede ser líquido o en polvo. Así, en su artículo 3 de la norma referida establece que el lactosuero líquido dulce corresponde con el *"producto lácteo líquido separado de la cuajada tras coagulación enzimática de la leche, crema, leche desnatada o descremada obtenido del proceso de elaboración de quesos"*. Igualmente, define el lactosuero dulce en polvo como el *"producto obtenido a través del secado del lactosuero líquido dulce, previamente pasteurizado, sin adición alguna de conservantes y que contiene todos los constituyentes del lactosuero líquido dulce, en la misma proporción relativa, excepto la humedad"*.

Sin perjuicio de la distinción que existe en la presentación del lactosuero, en la presente actuación se analizarán los elementos probatorios que relevan la adición de lactosuero sin distinción de su presentación —líquido o en polvo—. Lo anterior, en el entendido de que como se mostrará, la normatividad vigente prohíbe la adición de lactosuero sin importar su presentación.

9.4.2.4. La regulación vigente relacionada con la producción y comercialización de leche

En línea con lo descrito, la leche y sus derivados se han clasificados como alimentos que representan un alto riesgo para la salud pública⁴⁷. Lo mencionado implica que todo su proceso en el marco de la cadena productiva referida se encuentra regulado, esto es desde la producción hasta la distribución del producto final⁴⁸. Dada esta característica de la leche, el artículo 14 del Decreto 616 de 2006 establece está prohibido: **(i)** adicionar lactosuero en cualquier etapa de la producción a la leche; **(ii)** nombrar como leche a un producto que

⁴⁴ Revista Vía Láctea (2024). Número 15. Consultada en: <https://www.asoleche.org/revista-la-via-lactea/>

⁴⁵ Resolución 2997 de 2007. Artículo 3º. – Definiciones.

⁴⁶ Grupo de Estudios Económicos – SIC. (2021). Análisis del sector lácteo en Colombia: Evidencia para el periodo 2010-2020. Disponible en: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/032022/ES-SLC_Version-publica.pdf

⁴⁷ Decreto 3075 de 1997. "Artículo 3. Alimentos de mayor riesgo en salud pública. Para efectos del presente decreto se consideran alimentos de mayor riesgo en salud pública los siguientes: Carne, productos cárnicos y sus preparados; Leche y derivados lácteos; Productos de la pesca y sus derivados; Productos preparados a base de huevo; Alimentos de baja acidez empacados en envases sellados herméticamente (pH > 4.5); Alimentos o comidas preparados de origen animal listos para el consumo; Agua envasada; Alimentos infantiles".

⁴⁸ Decreto 3075 de 1997 "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 09 de 1979 y se dictan otras disposiciones".

no lo sea; (iii) comercializar leche termizada para consumo humano directo; y (iv) rehidratar leche para consumo humano directo.

En el mismo sentido, la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, por medio de la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los lactosueros en polvo, como materia prima de alimentos para consumo humano y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 8 que "[l]os lactosueros no podrán ser adicionados en ninguna de las etapas de la cadena productiva de la leche cruda, higienizada y en polvo".

Con fundamento en lo dispuesto en la norma referida, el **INVIMA** mencionó en el documento denominado "*RESULTADOS DEL MUESTREO DE LA LECHE ENTERA UAT (UHT) PARA EL ANÁLISIS DE CASEINOMACROPÉPTIDO (CMP)*"⁴⁹ que a través de una metodología analítica es posible identificar y confirmar la presencia de CMP para conocer a partir de los niveles del mismo si a la leche se le ha adicionado lactosuero, afirmando que "(...) con base en los valores promedio de CMP endógeno en leche cruda es posible que este valor sea cercano a 30 µg/ml (2), recordando que está sujeto a cambio de acuerdo con el valor promedio de Caseinomacropéptido (CMP) que se obtenga de la línea base que adelanta el Invima".

En línea con lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 2270 del 28 de diciembre de 2023, estableció que el valor máximo permitido de concentración de CMP en la leche es de 30 µg/ml, como referencia para evidenciar la adición de lactosuero en la leche⁵⁰.

9.4.3. Sobre los indicios descritos en la imputación de cargos

Teniendo en cuenta las características del mercado relevante antes mencionadas, y según da cuenta la Resolución de Apertura de Investigación, complementada por el Informe Motivado, la Delegatura fundó su recomendación de declarar la responsabilidad administrativa de los investigados en tres indicios:

- (i) La presencia de niveles de CMP superiores a 100 µg/ml en las muestras de sus productos, de conformidad con los resultados de las pruebas realizadas por el **INVIMA**, los cuales no pueden ser justificados por otra cosa diferente a la adición de lactosuero.
- (ii) La falta de justificación sobre el uso del lactosuero adquirido por los investigados, que permite razonablemente concluir que el mismo fue adicionado a la leche comercializada como leche entera higienizada (UAT).
- (iii) Los bajos costos de materias primas reportados por los investigados, que permite razonablemente concluir que la materia prima usada incluye lactosuero, así como la proporción de dichos costos en el precio de venta al público.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho analizará de manera particular cada uno de estos indicios explicando de manera general su formulación y analizando su configuración respecto de cada uno de los investigados.

ESPACIO EN BLANCO

⁴⁹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), Carpeta 18-289518-185- Respuesta Invima 2021. Archivo: 18289518--0018500004 (anexos 3).

⁵⁰ Resolución 2270 de 2023. Artículo 1. Objeto.

9.4.3.1. Sobre los altos niveles de CMP en los productos comercializados por los investigados

Como se mencionó, uno de los elementos que este Despacho tuvo en cuenta para determinar que las investigadas adicionaron lactosuero a la leche entera UAT, consistió en diferentes elementos que dan cuenta de que la alta concentración de CMP de sus leches no obedece a sus argumentos de defensa. Por lo tanto, en el siguiente capítulo se expondrán los motivos por los cuales se puede inferir con un alto grado de certeza que las investigadas añadieron lactosuero en la leche entera UAT.

Con la finalidad de detallar los elementos que revelan la conclusión anotada, se explicará la forma mediante la que se detecta el lactosuero en Colombia (9.4.3.1.1.). Después, se expondrán los niveles de referencia de CMP en la leche entera UAT (9.4.3.1.2.). Asimismo, se detallarán las facultades del **INVIMA** y la idoneidad de sus pruebas para determinar la cantidad de CMP en la leche (9.4.3.1.3.). También, se indicarán los resultados de las pruebas realizadas por el **INVIMA** a las muestras de leche fabricadas por los investigadas (9.4.3.1.4.). Posteriormente, se realizarán consideraciones respecto de lo que este Despacho considera son los orígenes (9.4.3.1.5.) y tipos de CMP presentes en la leche (9.4.3.1.6.), para finalizar analizando el argumento relacionado con la calidad de la leche de las investigadas (9.4.3.1.7.).

9.4.3.1.1. Sobre la detección de lactosuero en Colombia y los niveles de CMP en la leche

Como se precisó, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** (que se refiere específicamente al lactosuero en polvo), en Colombia está prohibido añadir lactosuero a la leche. Ahora bien, desde una perspectiva técnica, el CMP es la molécula que permite detectar si se ha añadido lactosuero o no a la leche de tal manera que las pruebas destinadas a la detección de CMP son el mecanismo idóneo para la detección de violaciones a esta prohibición.

Sobre este punto es necesario recordar que para el momento en que se profirió la Resolución de Apertura de Investigación no se había establecido normativamente el parámetro de referencia para que el **INVIMA** ejerciera sus funciones de Inspección Vigilancia y Control respecto de esta prohibición.

Lo anterior no significa que en el momento en que se identificaron los hechos reprochados —2020— no estuviera prohibido adicionar lactosuero a la leche ni que fuera imposible detectar su presencia en los productos ofrecidos al público. Por el contrario, para esa época, el **INVIMA** había avanzado en los estudios y análisis técnicos que ofrecían criterios coincidentes sobre los niveles normales de CMP en la leche bajo condiciones de calidad estándar. Por lo tanto, se contaba con pronunciamientos técnicos que revelaban que los niveles de CMP en la leche superiores a 30 µg/ml eran una referencia de la presencia de lactosuero. Dichos estudios suministraban una guía técnica razonable para evaluar posibles irregularidades en los productos de leche y las posibles adiciones de lactosuero en estos productos.

Así, y contrario a lo que los investigados manifestaron, sin perjuicio de la falta de definición desde la vía regulatoria de un límite determinado, es claro para esta Superintendencia que contar con altos niveles de CMP, y particularmente niveles superiores a los valores de referencia ya para entonces definidos por el **INVIMA** en su calidad de laboratorio nacional de referencia y autoridad para la vigilancia de alimentos, constituye un elemento que permite evidencia la adición

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

de lactosueros y por ende, que las empresas investigadas incurrieron en la prohibición aludida y, por ende, infringieron las normas analizadas en la presente actuación.

Es importante recalcar que el 17 de febrero de 2021 el **INVIMA** allegó a este trámite el informe denominado *"RESULTADOS DEL MUESTREO DE LECHE ENTERA, UAT (UHT) PARA EL ANÁLISIS DE CASEINOMACROPÉPTIDO (CMP)"*. En ese documento precisó que: *"(...) con base en los valores promedio de CMP endógeno en leche cruda es posible que este valor sea cercano a 30 µg/ml (2), recordando que está sujeto a cambio de acuerdo con el valor promedio de Caseinomacropéptido (CMP) que se obtenga de la línea base que adelanta el Invima"*⁵¹.

Adicionalmente, de conformidad con lo indicado en la prueba por informe remitida por el **INVIMA**, denominado *"INFORME LÍNEA BASE DE CASEINOMACROPÉPTIDO (CMP)"*⁵², dicho valor de referencia es aplicable a la leche cruda y a la leche líquida higienizada. De manera puntual afirmó que *"se determinó el valor máximo permitido de la concentración de Caseinomacropéptido (CMP) en leche, en 30 µg/ml - mg/l, en cualquier tipo de leche"*⁵³.

Dicho informe se fundamentó en datos consolidados del muestreo de leche cruda bovina en Colombia realizado en 159 predios lecheros. Además, contempló los resultados presentados en las mesas técnicas de trabajo virtuales llevadas a cabo con los actores que integran la cadena productiva. En el análisis se clasificaron las muestras en diferentes categorías atendiendo a si se había recolectado en clima **(i)** frío; **(ii)** templado; **(iii)** cálido seco y **(iv)** cálido húmedo. Dicho análisis permitió al **INVIMA** concluir que la altitud o el clima de los municipios no generaban afectación en las concentraciones de CMP.

Como resultado del estudio de la línea base efectuado por el **INVIMA**, se estableció que la concentración de CMP en leche cruda bovina de Colombia es de 30 µg/ml.

Como soporte de la medida de referencia dispuesta, el **INVIMA** indicó que remitió al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, mediante el oficio con radicado No. 202242301588092, el informe final sobre la línea base de Caseinomacropéptido (CMP) en leche cruda bovina en Colombia. En ese documento se determinó que la concentración máxima de CMP es de 30 µg/ml, valor que se utiliza como parámetro para establecer que la leche ha sido adicionada con lactosuero.

Así, el **INVIMA** presentó los resultados del estudio que permitió definir la línea base para la determinación de concentración máxima de CMP en la leche con la siguiente imagen:

ESPACIO EN BLANCO

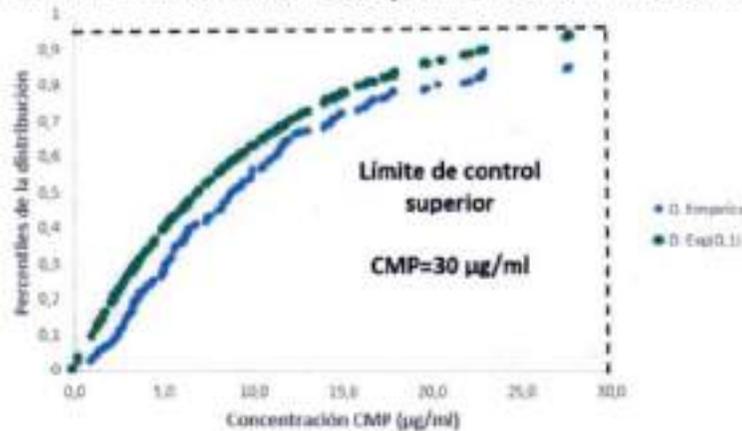
⁵¹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), Carpeta 18-289518-185- Respuesta Invima 2021. Archivo: 18289518--0018500004 (anexos 3).

⁵² CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, carpeta: Anexos, archivo: 1. Radicado 20222006583 del 08062022.pdf

⁵³ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf.

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

Imagen No. 1. Resultados línea base para la determinación de CMP en leche



Fuente: Expediente⁵⁴.

Con base en este estudio, el valor de 30 µg/ml se estableció como el **límite superior de control**. Bajo esta conclusión, cualquier valor de CMP superior a 30 µg/ml se encontraría fuera de los parámetros normales y es indicativo que la leche, sea cruda o higienizada, fue adicionada con lactosuero, sin que admita prueba o explicación en contrario.

Ahora, implementando las conclusiones a las que arribó el **INVIMA**, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, mediante la Resolución No. 2270 del 28 de diciembre de 2023, decidió establecer como valor máximo permitido de la concentración de CMP en 30 µg/ml - mg/L como referencia para las acciones de inspección, vigilancia y control, desarrolladas por el **INVIMA** respecto de la prohibición de agregar lactosuero a la leche —numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006—. Lo anterior se evidencia en la parte considerativa del acto administrativo referido en el que se reiteró lo siguiente:

"Que, se hace necesario fijar un parámetro, que sea el referente para el ejercicio de las funciones de la entidad que ejerce la Inspección, Vigilancia y Control con la prohibición citada en el inciso que antecede, sin que en ningún caso se genere modificación alguna a las características y regulaciones del reglamento técnico establecido mediante el Decreto 616 de 2006

Que, el informe de línea base de Caseinomacropéptido (CMP) en leche bovina colombiana, desarrollado por el INVIMA incluye ' la definición de Caseinomacropéptido (CMP), sinónimo de glicomacropéptido de caseína. Este fragmento peptídico es liberado en el suero lácteo o lactosuero. Por lo tanto, la identificación y cuantificación del CMP sirve para realizar seguimiento a la adulteración de la leche con lactosuero

(...)

Que, el INVIMA a través del oficio con radicado 202242301588092, remitió al Ministerio de Salud y Protección Social, el informe final de la línea base de Caseinomacropéptido (CMP) en leche cruda bovina en Colombia, donde se concluye que el valor máximo permitido de la concentración de Caseinomacropéptido (CMP) como parámetro para evidenciar si ha ocurrido la adición de lactosueros en leche, es de 30 µg/ml - mg/l".

Lo anterior evidencia que el informe final que el **INVIMA** envió al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue determinante para establecer una línea base técnica sobre la concentración de CMP en la leche, de tal manera que,

⁵⁴ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-838- Respuesta INVIMA, archivo: 18289518—0083800002, página 8.

si bien la regulación fijando el valor máximo de concentración de CMP en la leche no fue expedida sino hasta 2023, el estándar técnico y científico o las reglas de la técnica plasmadas por el **INVIMA**, sí venían reconociendo de tiempo atrás (incluyendo al momento de realización de las pruebas en las que se soporta el indicio aquí descrito), un valor de referencia de 30 pg/ml - mg/l de tal manera que cualquier muestra que excediera dicho nivel de CMP, se consideraba como adulterada con lactosuero.

En consecuencia, los elementos disponibles al momento de iniciar la investigación permitían aplicar, con suficiente fundamento, los mismos estándares para valorar las condiciones del producto y detectar eventuales incumplimientos.

9.4.3.1.2. Sobre la metodología implementada por el INVIMA para el análisis de las muestras y medición de CMP

Ahora, comoquiera que uno de los indicios que sustentarán la decisión que este Despacho adoptará se fundamenta en la prueba llevada a cabo por el **INVIMA** sobre diferentes muestras de leche con la finalidad de detectar CMP, en este aparte se realizarán algunas precisiones sobre dichas pruebas. En ese sentido, se indicarán las consecuencias de que el **INVIMA** sea la máxima autoridad nacional técnica científica en la materia, así como las facultades de las cuales está revestida para llevar a cabo el análisis sobre la leche en el país. Finalmente, se hará referencia a la idoneidad de las pruebas que ha implementado el **INVIMA** para identificar los niveles de CMP en la leche.

En primera medida, es importante indicar que el **INVIMA** es uno de los laboratorios de referencia a nivel nacional⁵⁵ —junto al **INSTITUTO NACIONAL DE SALUD** que tiene competencias diferentes—. Por lo tanto, es la máxima autoridad nacional técnica científica en el área de su competencia⁵⁶, lo que incluye

"(...) la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva"⁵⁷.

Igualmente, el laboratorio del **INVIMA** integra la Red Nacional de Laboratorios⁵⁸, lo que significa que tiene unas competencias especiales, dentro de las cuáles se encuentran las de determinar los estándares de calidad para autorizar a las instituciones o laboratorios que realicen análisis de salud pública. Lo mencionado se encuentra en el artículo 2.8.8.2.9. del Decreto 780 de 2016 que estableció las competencias de los laboratorios nacionales de referencia como el del **INVIMA**:

⁵⁵ Decreto 780 de 2016. Sector Salud y Protección Social. Artículo 2.8.8.2.3 *Definiciones*. Numeral 7. Laboratorios nacionales de referencia. *"Son laboratorios públicos del nivel nacional dentro y fuera del sector salud que cuentan con recursos técnicos y científicos, procesos estructurados, desarrollos tecnológicos y competencias para cumplir funciones esenciales en materia de laboratorio de salud pública y ejercer como la máxima autoridad nacional técnica científica en las áreas de su competencia"*.

⁵⁶ Decreto 780 de 2016. Sector Salud y Protección Social. Artículo 2.8.8.2.8. Integrantes de la Red Nacional de Laboratorios. Parágrafo: *"El Instituto Nacional de Salud, INS, y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), serán laboratorios de referencia del nivel nacional (...)"*.

⁵⁷ Ley 100 de 1993. Artículo 245.

⁵⁸ Decreto 780 de 2016. Sector Salud y Protección Social. Artículo 2.8.8.2.8. Integrantes de la Red Nacional de Laboratorios. Artículo 2.8.8.2.8. Integrantes de la Red Nacional de Laboratorios.

E-4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

"El Instituto Nacional de Salud, INS, y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), ejercerán conjuntamente la coordinación de la Red Nacional de Laboratorios y además, de las competencias propias asignadas por ley, cumplirán las siguientes funciones:

(...)

6. Desarrollar las acciones que garanticen la eficiente operación del Sistema de Vigilancia en Salud Pública acorde con los lineamientos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social en relación con el componente de laboratorio.

(...)

9. Realizar según sus competencias, las pruebas de laboratorio de alta complejidad para la vigilancia en salud pública, así como las pruebas para la vigilancia y control sanitario.

(...)

11. Propender por el cumplimiento de estándares de calidad tendientes a la acreditación de sus procesos técnicos, científicos y administrativos.

12. Definir los estándares de calidad para la autorización de las Instituciones o laboratorios que ofrezcan la realización de análisis propios de los laboratorios de salud pública.

(...)

17. Aplicar las normas de bioseguridad en los procedimientos de laboratorio incluyendo la remisión, transporte y conservación de muestras e insumos, así como establecer el plan integral de gestión para el manejo de residuos, de acuerdo con la normatividad vigente.

18. Realizar la validación de reactivos, pruebas diagnósticas y de técnicas y procedimientos analíticos, acorde con sus competencias y según la normatividad vigente (...)"

En línea con el contenido de la disposición normativa citada, el laboratorio del **INVIMA** está revestido de competencias regulatorias y científicas que lo erigen como máxima autoridad en las funciones que le han sido asignadas, entre las que se encuentra el control de calidad de alimentos. Ligado a esto tiene un rol fundamental en la vigilancia sanitaria y en la garantía de la calidad de los análisis relativos a la salud pública, toda vez que dentro de sus responsabilidades se incluye el desarrollo de pruebas de alta complejidad y la implementación de estándares de calidad, así como en la validación de técnicas y procedimientos.

Así, el rol mencionado le otorga la competencia de definir cuáles son los parámetros de calidad y la determinación de las técnicas y procedimientos para el análisis de calidad de los alimentos.

En el marco de estas labores, el **INVIMA** determinó que la técnica de detección del triple cuádruplo de masas (HPLC- MS/MS) es el método idóneo para la identificación de los niveles de CMP en leche, siendo así la técnica utilizada por el laboratorio del **INVIMA**. Esta autoridad ha precisado que esta metodología consiste en lo siguiente:

"(...) la preparación de muestras de leche mediante la adición de ácido tricloroacético (TCA) y posteriormente se someten a agitación y ultrasonido. Después, se realiza la digestión con pepsina y se incuban las muestras. Los fragmentos resultantes de la digestión de CMP se analizan mediante HPLC-MS/MS. Se establece una curva de calibración

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

con una solución estándar de CMP y se optimizan los parámetros del espectrómetro de masas para la detección de los fragmentos específicos"⁵⁹.

En este punto, es importante indicar que el método aplicado por el **INVIMA**, en los términos de uno de los peritos, es la técnica más precisa para detectar CMP como se explica a continuación. [REDACTED]

advirtió que, si bien el CMP puede detectarse por medio de diferentes metodologías, la referida y denominada como HPLC-MS/MS suele ser la más precisa⁶⁰.

Asimismo, es importante recalcar que, de conformidad con lo mencionado por el **INVIMA**⁶¹, su laboratorio fisicoquímico de alimentos y bebidas cumple con los estándares establecidos por la norma ISO/IEC 17025:2017, es decir que cuenta con acreditación oficial que respalda su sistema de gestión de calidad. En consecuencia, los resultados obtenidos previo de la acreditación de la metodología por parte del **ONAC**, se encuentran respaldados por la validación de la metodología y los controles de calidad pertinentes, que aseguran su trazabilidad y fiabilidad.

De esta forma, para este Despacho el laboratorio del **INVIMA** sí estaba en capacidad de realizar pruebas de CMP con altos estándares de calidad, así como de definir cuál era la metodología idónea para hacerlas. Por otro lado, contrario a lo manifestado por los investigados, la no acreditación por parte del **ONAC** de la técnica empleada para la detección del CMP, no invalida los análisis efectuados y que sirvieron para la construcción de un indicio en esta actuación.

9.4.3.1.3. Sobre los resultados de las pruebas realizadas por el INVIMA

En línea con lo que se ha mencionado, el **INVIMA** practicó un análisis de cromatografía líquida acoplada a espectrometría de masas (LC-MS/MS) para la cuantificación del CMP en la leche respecto de muestras de diferentes marcas de leche entera higienizada (UAT) tomadas en unas visitas administrativas de inspección⁶², que se realizaron de forma conjunta con esta Superintendencia el 24 y 25 de febrero de 2020. Dichas diligencias tenían la finalidad de determinar si los productos analizados tenían niveles de CMP superiores a la medida de referencia, esto es, 30 µg/ml, que, como se señaló anteriormente, para esa época ya se había establecido por el **INVIMA** como el posible límite máximo fijado, a partir de criterios objetivos, técnicos y científicos.

Los resultados del análisis efectuado en las diferentes muestras de leche revelaron valores diferentes en cuanto a los niveles de CMP y se analizó con base en el valor de referencia cercano a 30 µg/ml. Ahora, como este valor de referencia no se encontraba oficialmente reglamentado —circunstancia que ocurrió en 2023—, el **INVIMA** concluyó la presunta adición de lactosuero en

⁵⁹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf, Página 3.

⁶⁰ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-751- Audiencia [REDACTED]. Minuto: (1:55:26). "**APODERADA DE LACTALIS: También me pareció entenderlo, y quisiera que me aclarara, que este método HPLC por sí solo no es suficiente, que hay que usar otras mediciones adicionales para poder determinar la calidad de la leche y si tiene algún tipo de adicional en esta. ¿Lo entendí bien o no?**"

[REDACTED]: No, para detección de CMP o Pseudo CMP, el método es suficiente. No necesita más. Para la calidad general de la leche, sí se analizan más cosas. Para mirar el cambio, por ejemplo, de la acción de las enzimas y la formación de CMP en los otros componentes; como el componente que es dañado es la proteína".

⁶¹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf, Página 9

⁶² CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO FÍSICO No. 2, folios 206 a 344.

5-4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

aquellas muestras que reflejaran niveles de concentración de CMP superiores al posible valor de referencia de 30 µg/ml. A continuación, se presentan los resultados de las muestras de las investigadas:

Tabla No. 2. Resultados muestras de leche producida por las investigadas

Nombre Investigada	Marca	Código de muestra	LOTE	Resultado CMP
GLORIA	Medalla de Oro	1	L 389C	160,4
GLORIA	Carulla	8	L 373C	103,7
GLORIA	Algarra	11	L 379C	115,2
GLORIA	De la cuesta	13	L 158C	84,6
SABANALAC	De la Cuesta	2	LFF04/ FEB/2020	150,6
SABANALAC	Pomar	10	FF 02 ENE 2020	53,8
SABANALAC	Latti	16	L FF07F EB202 OE3	101,3
SABANALAC	Latti	21	L FF 02 ENE 2020 E3	60
LACTALIS	Parmalat	9	LOTE: 036/Z/A3	126,1
LACTALIS	Parmalat	29	LOTE: 361 /Z/A4	52,9
HACIENDA SAN MATEO	Alkosto	14	L 044 E2 S3JP D	168,9

Fuente: Expediente⁶³.

Al revisar los datos obtenidos del análisis elaborado por el **INVIMA** se constata que los productos de las investigadas contienen niveles que sobrepasan de forma significativa la medida de referencia de CMP determinado por la autoridad sanitaria, según se explica en detalle a continuación respecto de cada una de las investigadas:

9.4.3.1.3.1. GLORIA

En el caso de **GLORIA** se analizaron cuatro (4) muestras:

Tabla No. 3. Muestras de leche entera higienizada investigadas para GLORIA

CÓDIGO DE MUESTRA	MARCA	LOTE	VENCIMIENTO	CONTENIDO DECLARADO (ML)	PRESENTACIÓN	RESULTADO
1	Medalla de oro	L389C	4/05/2020	900	Bolsa	160,4
8	Carulla	373C	1/05/2020	1100	Bolsa	103,7
11	Algarra	L 379 C	3/05/2020	1100	Bolsa	115,2
13	De la cuesta	L 158C	14/04/2020	1100	Bolsa	84,6

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

Como se observa, las muestras 1, 8, 11 y 13 de las marcas **MEDALLA DE ORO**, **CARULLA**, **ALGARRA** y **DE LA CUESTA**, respectivamente, presentaron niveles de concentración de CMP muy superiores a la medida de referencia. De hecho, los valores encontrados reflejaron que, para las muestras 8, 11 y 13, que eran de diferentes lotes y tenían distintas fechas de vencimiento, los niveles de CMP

⁶³ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), Carpeta 18-289518-185- Respuesta Invlma 2021. Construida a partir de los archivos: 18289518-0018500004 (anexos 3), 18289518-0018500006 (anexos 5), y 18289518-0018500008 (anexos 7). Justificación: a partir de esta información, se recopilaban los datos de las empresas investigadas en la tabla.

5-4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

oscilaron entre 84 y 115 µg/ml. Como si esto fuera poco, en el caso de la muestra No. 1 se evidenció que la concentración de CMP encontrada fue de 160,4 µg/ml de CMP.

Por lo anterior, a partir de los valores obtenidos para las muestras de **GLORIA**, se pudo concluir que sus productos tenían niveles de CMP significativamente superiores al valor de referencia establecido.

9.4.3.1.3.2. HACIENDA SAN MATEO

En el caso de **HACIENDA SAN MATEO** se analizó una (1) muestra:

Tabla No. 4. Muestra de leche entera higienizada investigada para HACIENDA SAN MATEO

CÓDIGO DE MUESTRA	MARCA	LOTE	VENCIMIENTO	CONTENIDO DECLARADO (ML)	PRESENTACIÓN	RESULTADO
14	Alkosto Hiperahorro	L 044 E2 S3JP D	28/04/2020	1100	Bolsa	168,9

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

La muestra 14, de marca **ALKOSTO HIPERAHORRO**, con vencimiento el 28 de abril de 2020, arrojó un resultado de 168,9 µg/ml de concentración de CMP, siendo la más alta dentro de las muestras analizadas por el **INVIMA**. En consecuencia, se pudo determinar que la leche producida por **HACIENDA SAN MATEO** tenía niveles de CMP significativamente superiores al valor de referencia establecido.

9.4.3.1.3.3. LACTALIS

En el caso de **LACTALIS** se analizaron dos (2) muestras:

Tabla No. 5. Muestras de leche entera higienizada investigadas para LACTALIS

CÓDIGO DE MUESTRA	MARCA	LOTE	VENCIMIENTO	CONTENIDO DECLARADO (ML)	PRESENTACIÓN	RESULTADO
9	Parmalat	036/Z/A3	25/04/2020	900	Bolsa	126,1
29	Parmalat	361 /Z/A4	26/03/2020	900	Bolsa	52,9

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

Como se observa, las muestras 9 y 29 de la marca **PARMALAT** presentan niveles de concentración de CMP muy superiores a 30 µg/ml. En el caso de la muestra 9, cuya fecha de vencimiento es posterior al de la muestra 29, los niveles de CMP son significativamente altos, al alcanzar 126,4 µg/ml.

Lo anterior contraría lo manifestado por los investigados que buscaron justificar la alta concentración de CMP en sus leches por el paso del tiempo. En este caso, la muestra cuya fecha de vencimiento era más lejana (la muestra 9), presentó una concentración de CMP superior al de la muestra cuya fecha de vencimiento era más próxima (la muestra 29), la cual tuvo como resultado 52,9 µg/ml de CMP. Si la lógica de las investigadas fuera cierta, esta conclusión no sería posible.

Por lo anterior, a partir de los valores obtenidos para las muestras de **LACTALIS**, se pudo concluir que sus productos tenían niveles de CMP significativamente superiores al valor de referencia establecido.

9.4.3.1.3.4. SABANALAC

En el caso de **SABANALAC** se analizaron cuatro (4) muestras:

Tabla No. 6. Muestras de leche entera higienizada investigadas para SABANALAC

CÓDIGO DE MUESTRA	MARCA	LOTE	VENCIMIENTO	CONTENIDO DECLARADO (ML)	PRESENTACIÓN	RESULTADO
2	De la Cuesta	LFF04/FEB /2020	04/05/2020	900	Bolsa	150,6
10	Pomar	LFF 02 ENE 2020	31/05/2020	900	Bolsa	53,8
16	Latti	LFF07FEB 2020E3	06/07/2020	900	Tetrapack	101,3
21	Latti	LFF 02 ENE 2020 E3	31/05/2020	900	Tetrapack	60

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

Como se observa, las muestras 2, 10, 16 y 21 de las marcas **DE LA CUESTA, POMAR** y **LATTI**, respectivamente, por **SABANALAC** presentan niveles de concentración de CMP muy superiores a 30 µg/ml. De hecho, los valores encontrados reflejaron que, para las muestras analizadas, que eran de diferentes lotes y tenían distintas fechas de vencimiento, los niveles de CMP eran significativamente superiores al valor referido, pues oscilaron entre 53,8 y 150,6 µg/ml. Inclusive, en el caso de las muestras No. 2 y 16 se evidenció que la concentración de CMP fue superior a los 100 µg/ml de CMP.

Por lo anterior, a partir de los valores obtenidos para las muestras de **SABANALAC**, se pudo concluir que sus productos tenían niveles de CMP significativamente superiores al valor de referencia establecido.

9.4.3.1.3.5. Conclusiones sobre los resultados de las muestras de las investigadas

Teniendo en cuenta los resultados de las pruebas adelantadas por el **INVIMA**, esta Superintendencia encontró probado el hecho indicador, a saber, la presencia de niveles de CMP superiores a 30 µg/ml, siendo este el valor de referencia fijado por el **INVIMA** en su calidad de laboratorio nacional de referencia y autoridad sanitaria.

A partir de este hecho indicador, y luego de aplicar las reglas de la experiencia y de la técnica determinadas por el **INVIMA**, es posible que esta Superintendencia realice la inferencia lógica de que dichos niveles altos de CMP son indicativos de la adición de lactosueros a las muestras analizadas.

Ahora bien, teniendo en cuenta los argumentos comunes presentados por las investigadas para atacar la anterior inferencia lógica, este Despacho se referirá a ellos de manera agrupada.

9.4.3.1.4. Sobre los posibles orígenes del CMP en la leche

De acuerdo con lo que se ha indicado, el **INVIMA** ha establecido que el CMP es la molécula que permite identificar la adición de lactosueros a la leche. Al respecto, es necesario precisar que el aumento en los niveles de CMP en la leche no solo está relacionado con la adición de lactosuero, sino que también se puede generar por la acción de las enzimas proteolíticas que no logran ser eliminadas en el proceso de ultra pasteurización. Sobre este punto coincidieron los

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

diferentes profesionales que elaboraron sus dictámenes periciales por solicitud de **SABANALAC**⁶⁴, **LACTALIS**⁶⁵ y **GLORIA**⁶⁶.

En particular, todos ellos coincidieron en que la presencia de CMP en la leche puede tener dos orígenes. Uno relacionado con el crecimiento microbiano, comoquiera que estos microorganismos generan proteasas y algunas de estas proteasas rompen la caseína kappa formando lo que se conoce con pseudo CMP. El otro, originado por la adición de lactosuero a la leche.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe resaltar lo indicado por el **INVIMA** en la respuesta del punto 6 de la prueba por informe en la que se solicitó precisar, entre otras cosas, si la técnica que empleaba permitía diferenciar el CMP del pseudo CMP dicha entidad manifestó lo siguiente:

"La diferencia entre el CMP y el pseudo-CMP radica en su peso molecular, ya que estas moléculas tienen diferentes masas. La técnica de HPLC-MS/MS es capaz de diferenciar estas moléculas gracias a la interacción en la columna cromatográfica y a la medición precisa de sus pesos moleculares. Esto hace que la técnica sea altamente selectiva, permitiendo identificar y cuantificar de manera diferenciada el CMP en comparación con el pseudo-CMP. Se adjuntan los documentos que sustentan la diferenciación de las señales de ambas moléculas".

Ahora, la respuesta indicada debe entenderse en armonía con otro aspecto manifestado por el **INVIMA** en respuesta a la pregunta relativa a *"si en un muestreo de leche entera higienizada UAT se presenta un valor superior a 30 mg/L de CMP, este factor puede estar asociado a la adición de lactosuero"*, en el que afirmó lo siguiente:

"(...) el Caseinomacropéptido (CMP), sinónimo de glicomacropéptido de caseína (c-GMP), es un fragmento hidrofílico que resulta del rompimiento de la kappa-caseína de la leche mediante la acción de enzimas como la quimosina sobre el enlace Phe105-Met106 de la kappa-caseína y tiene un peso molecular aproximado de 8.000 Dalton. Este fragmento peptídico es liberado en el suero lácteo o lactosuero. Por tanto, la identificación y cuantificación del CMP o c-GMP sirve para realizar seguimiento a la adulteración de la leche con lactosuero.

Por su parte, el Pseudocaseinomacropéptido (p-CMP) es la fracción peptídica producida por la acción de las proteasas de los microorganismos psicrotrófos sobre la kappa-caseína entre los aminoácidos 106 y 107 (Met106-Ala107). Por lo tanto, el Pseudocaseinomacropéptido es producido por la presencia de las

⁶⁴ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-478- Descargos Sabanalac, Anexo No. 38, LOS REPORTES DE RESULTADOS DE ANALISIS DE CMP vf (1).pdf.

En la actualidad gran cantidad de literatura científica respalda el hecho de que las bacterias psicrotróficas generan proteasas que rompen el enlace 105-106 de la k-caseína lo que quiere decir que generan CMP propiamente dicho.

⁶⁵ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-830- Acta audiencia contradicción [REDACTED] 18289518-0083000003.MP4, Tiempo: una hora y dos minutos con treinta dos segundos (1:02:32).

"¿qué fenómenos producen en una leche UHT CMP? uno sería la adición del Lactosuero, otro sería si en la leche cruda hay un gran crecimiento microbiano, estos microorganismos generan proteasas y algunas de estas proteasas rompen la caseína kappa formando CMP".

⁶⁶ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-476- Descargos Gloria Colombia, Carpeta: Anexo 38, DICTAMEN PERICIAL Traducido.pdf. *"(...) la presencia de CMP en la leche UHT comercial no adulterada es común, y refleja los resultados de la proteólisis indígena, antes del ordeño, así como los resultados de la actividad continua de las enzimas proteolíticas resistentes al calor, originadas en las bacterias psicrotrofas, que habían residido en la leche antes de su procesamiento".*

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

proteasas que permanecen en la leche y por tanto su concentración es debida a estas y no a la práctica de adición con lactosuero".

Esta afirmación, que vincula el CMP con la adulteración de la leche, no solo se encuentra sustentada en esta prueba, sino en otras suministradas por el **INVIMA** e inclusive por los investigados. A continuación, se expondrán los elementos de prueba que sustentan este hecho.

En primer lugar, en el dictamen pericial^{67,68} aportado por **SABANALAC** y rendido por [REDACTED]⁶⁹ se cubrieron los siguientes puntos: **(i)** se definió el CMP y pseudo CMP; **(ii)** se indicaron las reglas aplicables a la producción y comercialización en leche; y **(iii)** se explicó la manera en que se analiza la adulteración de leche en Brasil.

En lo que respecta la diferencia entre el CMP y pseudo CMP en la leche, el experto afirmó que el CMP en la leche está determinado por los siguientes factores:

- *Primero: la CMP se produce primero por la acción de la quimosina, o renina, sobre la caseína, cortando esta molécula y promoviendo la CMP como subproducto.*
- *Segundo: Aunque químicamente no es la misma molécula, la pseudo CMP también está formada por la acción de otras enzimas proteolíticas y que son producidas por células somáticas, presentes en la leche cruda, 1 y que a mayor contenido de estas, mayor concentración de pseudo CMP, que por tener una estructura muy cercana a la CMP se puede detectar como si fuera CMP, generando un nivel mucho mayor de CMP, y que para la caracterización de la calidad de la leche es muy útil para evaluarlo.*
- *Las bacterias proteolíticas, también presentes en la leche cruda, en cantidades variables promoverán el desarrollo de la proteólisis de la caseína y, en consecuencia, la producción de pseudo CMP⁷⁰.*

Igualmente, durante la audiencia de contradicción del dictamen pericial aportado, [REDACTED] manifestó que estos dos factores son relevantes para establecer la calidad en la leche. Así, explicó que en Brasil no se distinguía entre CMP y pseudo CMP, toda vez que ambos se consideran contaminantes y afectan negativamente la calidad de la leche, particularmente en lo que refiere a la leche entera higienizada (UHT). Lo mencionado, tendría fundamento en que ambos tipos de fragmentos peptídicos se agrupan bajo el término CMP, dado que no son deseables para el proceso de producción. En este sentido indicó lo siguiente:

"Este tema en Brasil, no hay una distinción entre CMP Y Pseudo CMP. Todos los dos son considerados CMP y también son considerados malos para la calidad de la leche, entonces no hay en Brasil esta discusión de CMP o Pseudo CMP. Todos los dos, son expresos como CMP, porque los dos son considerados como el contaminante que se busca tanto para el CMP como pseudo CMP se expresa como CMP. No hay la diferenciación en Brasil no, no tenemos esto tipo de cosa tan fina en Brasil, para tener

⁶⁷ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-664- Solicitud y dictamen Sabanalac, Anexo 1, Archivo: Traducción al español.pdf.

⁶⁸ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-751- Audiencia [REDACTED]

⁶⁹ Especialista en química de Alimentos, con aproximadamente 35 años de experiencia en análisis y gestión de calidad

⁷⁰ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-664- Solicitud y dictamen Sabanalac, Anexo 1, Archivo: Traducción al español.pdf. Páginas 3, 4 y 5.

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

la diferenciación, todos los dos son considerados malos. No son deseados para la leche UHT⁷¹.

Con base en las pruebas expuestas, se concluye que la molécula CMP es un indicador válido para detectar la adición de lactosuero y para analizar la calidad de la leche. Por otra parte, el pseudo CMP que tiene un origen microbiano, también se corta en los mismos enlaces que la molécula de CMP, lo que puede generar complejidad al analizar una muestra de leche.

Ahora, frente a la dificultad aludida, el **INVIMA** aclaró que la metodología empleada en las muestras de leche de las investigadas permite distinguir y medir de manera precisa el CMP, sin que este se confunda con el pseudo CMP en los resultados. Para lograr este propósito, se utiliza una técnica de cromatografía líquida acoplada a espectrometría de masas (LC-MS/MS) para la cuantificación exacta del CMP en la leche, metodología que

"(...) es capaz de determinar con selectividad el CMP del pseudo-CMP, con el fin de evitar la cuantificación de este último dentro de los resultados reportados; dicha metodología realiza la determinación cuantitativa de caseinomacropéptido (CMP) en leche empleando cromatografía líquida acoplada a detector de masas/masas (LC-MS/MS)⁷².

En consecuencia, para este Despacho es posible concluir que el origen del CMP de las muestras de las investigadas tiene relación con la adición de lactosuero y no con la presencia de pseudo CMP. Esto, en el entendido que el **INVIMA**, máxima autoridad nacional técnica científica en el área, sostiene que las pruebas realizadas por su laboratorio están en la capacidad de identificar el origen del CMP.

En virtud de lo anterior, cualquier discusión sobre el origen del CMP es irrelevante y no tiene la potencialidad de desvirtuar el indicio aquí desarrollado.

9.4.3.1.5. Sobre la calidad de la leche de las investigadas

Siguiendo la línea argumentativa planteada por las investigadas, el método de análisis de las muestras de la leche no puede diferenciar completamente el CMP del pseudo CMP, pues sus pesos moleculares pueden ser casi idénticos. Pero adicionalmente, desarrollaron un argumento adicional de acuerdo con el cual, la presencia de pseudo CMP reflejado en las pruebas es consecuencia de las condiciones de ordeño y, en general, de las condiciones en que las investigadas reciben la leche cruda de los productores.

Como se mencionó previamente, la presencia de CMP en la leche solo puede obedecer a dos factores: **(i)** adición de lactosuero (CMP) o **(ii)** pseudo CMP producido por las proteasas (enzimas) generadas de factores microbiológicos.

Sin perjuicio de que, cómo se concluyó previamente, la metodología empleada por el **INVIMA** es capaz de diferenciar el CMP del pseudo CMP, este Despacho comparte la conclusión de la Delegatura sobre que si una leche, producida bajo altos estándares de calidad desde su ordeño hasta su procesamiento, no debería presentar altos niveles de pseudo CMP. En otras palabras, si dicha leche revela niveles significativamente altos de CMP, el origen del mismo debe ser la adición de lactosuero. Lo anterior, en el entendido que, un control de calidad riguroso

⁷¹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-751- Audiencia [REDACTED]. Minuto: 58:42.

⁷² CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf. Página

en cada etapa impediría que se generaran las proteasas responsables de la formación de pseudo CMP.

Esta conclusión está soportada en diferentes pruebas que aportaron las investigadas en las que resaltaron que sus procesos de calidad cumplen con los parámetros regulatorios y con altos estándares desde antes de la fecha de producción de las muestras tomadas. Estas evidencias soportarían que los altos niveles de CMP no fueron generados por proteasas de origen bacteriano, dado que los estándares de calidad implementados por las investigadas no permitirían un crecimiento de bacterias en las etapas de producción de sus productos.

Sobre el particular, es necesario mencionar que el perito [REDACTED] afirmó que las bacterias mueren durante el calentamiento y choque térmico al ser sometidas al termizador. Dicho proceso al que es sometida la leche ocurre, en algunas oportunidades, después de las 72 horas del ordeño; periodo en el que las bacterias producen estas enzimas que son termorresistentes.⁷³ Además, [REDACTED] también precisó que la carga microbiana —que genera las proteasas— puede depender en gran medida de las malas prácticas lecheras que se tengan⁷⁴.

Partiendo de esta base, y lo indicado en lo afirmado por los peritos referidos, si una empresa implementa buenas prácticas en cuanto a calidad y refrigeración de la leche, no se debería propiciar el espacio para que las bacterias generaran proteasas —que deriven en la proliferación de pseudo CMP— dado que desde el momento de su refrigeración se estarían eliminando estas bacterias. Por este motivo, se puede inferir que la principal razón para que las leches analizadas presentan niveles considerablemente altos de CMP está vinculada con la adición de lactosuero. A continuación, se presentarán las pruebas aportadas por las investigadas que están encaminadas a resaltar la calidad en sus procesos de procesamiento de leche entera higienizada (UAT):

a) En el caso de **LACTALIS**, [REDACTED], quien se desempeña como gerente *Milk Collection* de dicha empresa⁷⁵, señaló que la compañía tiene un programa de selección de proveedores en el que se verifica la documentación del predio y otros documentos donde reposan datos relacionados con las políticas de calidad que implementa la compañía. Además, informó que, una vez vinculan los proveedores de leche, se efectúan muestreos a la leche para determinar la calidad composicional higiénica del producto con unas frecuencias establecidas y un plan de trazabilidad diario en la operación de recolección de leche⁷⁶. Inclusive, mencionó que contaban con auditores que de forma aleatoria realizaban acompañamiento de los camiones que recolectaban la leche con la finalidad de verificar el proceso y realizar pruebas de campo⁷⁷.

Igualmente, advirtió que no todos los proveedores de **LACTALIS** cuentan con tanques de refrigeración para la leche. Con el objetivo de solventar dicha situación, la compañía implementó un plan, iniciado en 2016, que permite a los proveedores sin tanques propios acceder a los tanques de refrigeración de la

⁷³ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-771- Audiencia [REDACTED]. Archivo: 18289518-0077100003.MP4. Minuto 46:15

⁷⁴ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-771- Audiencia [REDACTED]. Archivo: 18289518-0077100003.MP4. Minuto 37:48

⁷⁵ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-674, archivo: 18289518-0067400003.MP4

⁷⁶ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-674, archivo: 18289518-0067400003.MP4. Minutos 16:34 a 24:00.

⁷⁷ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-674, archivo: 18289518-0067400003.MP4. Minuto 23:50.

empresa, los cuales se instalan en sus fincas para almacenar la leche que será suministrada a **LACTALIS**⁷⁸.

b) En el caso de **HACIENDA SAN MATEO**, [REDACTED], quien fungía como jefe de calidad⁷⁹ de esa compañía, describió que los procedimientos utilizados por la empresa investigada inician con la identificación y evaluación de los proveedores. En dicha etapa en la cual realizan reconocimiento de la finca del vendedor de leche se revisan las rutinas de limpieza y desinfección, sus buenas prácticas ganaderas, y la cantidad de litros de leche a suministrar. Además, estas labores se acompañan de la toma de muestras que son analizadas en el laboratorio para determinar el PH, grasa, crioscopia y la existencia de adulterantes⁸⁰.

Posteriormente, una vez se establece que el proveedor cumple con los criterios de selección, se le asigna una ruta de recolección, en la cual la persona con el cargo de recolector realiza una muestra antes de recoger la leche. Esta muestra le permite realizar un análisis de lactometría⁸¹, acidez, alcohol durante el proceso de recolección de leche todo esto con el objetivo de que el producto que arribe a la planta sea óptimo⁸². Adicionalmente, durante la etapa de recolección se recolectan muestras por cada proveedor, las cuales son refrigeradas en unas neveras y se analizan microbiológica y fisicoquímicamente, una vez se encuentran en planta. [REDACTED] también señaló que este proceso les permite identificar la existencia proveedores infractores. Seguidamente, aclaró que la leche recolectada se ubica en tanques de frío y pasa al proceso de estandarización en donde en cada etapa de producción de la leche se efectúan controles de calidad que permitan verificar que *"todo está dentro de los parámetros que debemos tener para poder sacar un producto"*⁸³.

c) Con respecto a **GLORIA**, [REDACTED]⁸⁴, quien se desempeña como jefe de la zona centro de acopio de dicha empresa, explicó el proceso para la compra de leche cruda a proveedores. Al respecto, aclaró que inicialmente se toma una muestra de leche, la cual es analizada en el laboratorio de calidad de la compañía. Si la muestra no cumple con los requisitos mínimos, se rechaza, y no se realiza la compra con el proveedor. Adicionalmente, señaló que tienen proveedores que cuentan con tanque de enfriamiento. En relación con aquellos que no cuentan con el referido tanque se les hace una medición mediante una varilla medidora.

Precisó que el proceso que se lleva a cabo desde la recolección de la leche hasta su entrega al equipo de calidad. También aludió a que el transportador cuenta con la capacitación necesaria para realizar pruebas organolépticas y de alcohol, que permiten evaluar la inestabilidad de la proteína. En caso de que la leche supere dichas pruebas, el transportador procede a tomar una muestra, la cual se mantiene refrigerada en una nevera. Esta muestra es entregada al equipo de calidad junto con la leche recolectada. Finalmente, manifestó que la muestra

⁷⁸ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-674, archivo: 18289518-0067400003.MP4. Minutos 30:00 a 31:46

⁷⁹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-726, archivo: 18289518-0072600003.MP4

⁸⁰ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-726, archivo: 18289518-0072600003.MP4. Minutos 31: 49 a 33:38.

⁸¹ Lactometría: medición de PH y acidez de la leche con el objetivo de estimar la acidez desarrollada debida a la proliferación bacteriana.

⁸² CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-726, archivo: 18289518-0072600003.MP4. Minutos 32: 00 a 34:09.

⁸³ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-726, archivo: 18289518-0072600003.MP4. Minutos 35:36 a 36:06

⁸⁴ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-641- Audiencia [REDACTED], archivo: 18289518-0064100003.MP4

obtenida por el transportador tiene como finalidad verificar la procedencia de la leche e identificar al proveedor en caso de que se detecten irregularidades, como la presencia de antibióticos o CMP.

d) Finalmente, con respecto a SABANALAC, [REDACTED] [REDACTED]⁸⁵, gerente de planta de esa compañía, describió el proceso del procesamiento de leche UAT por parte de dicha empresa desde la compra de la leche cruda hasta su etapa final de producción. Así, indicó que la empresa tenía un procedimiento para la compra de la leche que involucraba diferentes áreas y se basaba en diferentes requisitos de calidad y administrativos. En un primer momento este procedimiento constaría de un control, a cargo del transportador, quien realiza una prueba de alcoholes para evaluar la estabilidad de la leche y también lleva a cabo una prueba sensorial de olor y color de la leche. De manera aleatoria, se designaría un inspector de calidad para acompañar al transportador⁸⁶.

Seguidamente, cuando la leche llega a la zona de recibo, se realiza un muestreo por cada vehículo⁸⁷. Una vez en el laboratorio se realizan análisis fisicoquímicos iniciales para determinar la composición de la leche —proteína, la grasa, la densidad y la crioscopía—, que, de acuerdo con el Decreto 616 de 2006, son los parámetros que deben ser analizados. Además, a la muestra se le realiza un análisis denominado siembra microbiológica, encaminado a establecer las unidades formadoras de colonias presentes, las cuales corresponden a los microorganismos propios de la leche natural proveniente de la finca⁸⁸. Este análisis es un requisito fundamental para evaluar si la leche cumple con los estándares necesarios para ser admitida en el proceso de producción⁸⁹. Asimismo, se llevan a cabo otros análisis complementarios, tales como pruebas de detección de antibióticos, determinación de sales y dirigidas a detectar la presencia de neutralizantes⁹⁰.

Ahora, la leche que no cumple con los parámetros de calidad establecidos se rechaza, esto es, se desecha, y se le informa al proveedor de la leche a quien se le da una retroalimentación y se le cobra el número de litros de leche que afectó. Lo anterior, en el entendido que la leche de diferentes proveedores puede ser recolectada en un solo tanque. Con base en lo expuesto, para **SABANALAC** sería posible identificar al proveedor que suministró este tipo de leche, toda vez que en la etapa de su recolección se tomaban muestras de cada leche.⁹¹

Con fundamento en los procedimientos descritos y que serían empleados por las investigadas, para este Despacho se constata que estas cuentan con diferentes procesos con la finalidad de garantizar la calidad de la leche que adquieren de sus proveedores. Acorde con lo indicado, estos procedimientos tienen la finalidad de validar la calidad del producto, descartar la leche que no se ajusta a los parámetros establecidos y la refrigeración de la misma para cumplir con unos estándares.

⁸⁶ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-672, archivo: 18289518-0067200003.MP4. Minuto 27:25.

⁸⁷ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-672, archivo: 18289518-0067200003.MP4. Minuto 28:23.

⁸⁸ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-672, archivo: 18289518-0067200003.MP4. Minutos 16:00 a 19:25.

⁸⁹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-672, archivo: 18289518-0067200003.MP4. Minuto 21:56.

⁹⁰ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-672, archivo: 18289518-0067200003.MP4. Minuto 25:18.

⁹¹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-672, archivo: 18289518-0067200003.MP4. Minutos 29:00 a 31:30.

Por lo tanto, la existencia de estos procedimientos permite inferir que la leche producida por los proveedores de **HACIENDA SAN MATEO, LACTALIS, GLORIA y SABANALAC** cumplen con altos estándares de calidad y, contrario a lo que manifestaron las investigados no tendrían que incidir en la presencia de bacterias. Por esta razón los organismos que están relacionados con malas prácticas de la producción de la leche al momento de su refrigeración o su transporte no serían una causa de la alta presencia de CMP en sus leches. En efecto, dados los altos estándares de calidad evidenciados, no se puede concluir que las leches analizadas estén ligadas a la presencia de proteasas generadas por bacterias.

En ese orden de ideas, para esta Superintendencia es válida la inferencia realizada por la Delegatura en el Informe Motivado y que lleva a concluir que los niveles de CMP detectados en las muestras analizadas por el **INVIMA** de **HACIENDA SAN MATEO, LACTALIS, GLORIA y SABANALAC** no pueden atribuirse a condiciones propias del manejo o producción de la leche por parte de las investigadas o sus proveedores.

Por el contrario, la evidencia técnica y científica, aunada a los procesos que garantizan la calidad de la leche producida por las empresas referidas, permite afirmar que la presencia de altos niveles de CMP está ligada a la adición de lactosuero.

9.4.3.2. Sobre el uso de lactosuero adquirido por las investigadas

Este Despacho pudo evidenciar un indicio económico producto de contrastar el inventario de lactosuero de cada una de las empresas investigadas con sus compras de lactosuero, pérdidas y su respectivo uso en productos diferentes a la leche entera higienizada (UAT). Así las cosas, este indicio parte de encontrar un hecho indicador que es la presencia de inventarios de lactosuero, cuyo uso no fue justificado, y posteriormente aplicar reglas de la experiencia que permiten concluir, luego de una inferencia lógica, que la presencia de lactosuero dentro de los inventarios de las investigadas responde a su uso en la leche.

Teniendo en cuenta lo anterior y a partir de la información reportada por las investigadas, este Despacho evidenció la configuración del indicio en cuestión frente a **HACIENDA SAN MATEO y GLORIA** al encontrar en sus inventarios sobrantes o diferencias injustificadas de lactosuero, así como usos o disposiciones no demostradas. Por su parte, respecto de **LACTALIS y SABANALAC**, este Despacho evidenció que el uso y disposición de sus inventarios de lactosuero se encontraron debidamente probados.

Lo anterior teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

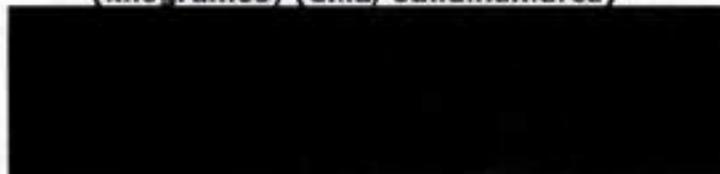
9.4.3.2.1. Seguimiento a compras y uso de lactosuero de LACTALIS

Las muestras que realizó el **INVIMA** en 2020, que arrojaron altas concentraciones de CMP, fueron producidas en la planta que **LACTALIS** tiene en el municipio de Chía, Cundinamarca, tal como dicho investigado le informó a esta Superintendencia⁹².

La tabla 7 da cuenta de las compras y el uso (incluyendo la venta) de lactosuero en kilogramos realizadas por la planta de producción de Chía de **LACTALIS**, así como la diferencia entre estas dos variables.

⁹² CUADERNOS PUBLICOS, CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-464- Descargos Lactalis (Parmalat) Parte 1, 18289518--0046400002. pdf, pág. 9.

Tabla 7. Compra y uso de lactosuero, y su diferencia entre 2019-2021 (kilogramos) (Chía, Cundinamarca)



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio⁹³.

LACTALIS realizó compras de lactosuero en junio, septiembre y noviembre de 2020 por un total de [REDACTED] kg, de los cuales utilizó [REDACTED] kg en la elaboración de productos lácteos diferentes a leche entera higienizada (UAT). Asimismo, **LACTALIS** reportó que de la cantidad que sobró del 2020 vendió a terceros la cifra [REDACTED] kg. En relación con esta operación de venta, este Despacho evidenció que en el Expediente reposan pruebas suficientes que dan cuenta de la operación. Particularmente, se evidenció que la cuantificación del inventario a través del sistema KARDEX da cuenta de la salida del inventario de **LACTALIS**, de los [REDACTED] kg mencionados previamente. Teniendo en cuenta lo anterior, para el año 2020, **LACTALIS** quedó con un inventario de [REDACTED] kg de lactosuero, el cual se encuentra dentro de los rangos aceptables de pérdida de la materia prima considerados por esta entidad.

De la misma manera, en el 2021, **LACTALIS** compró [REDACTED] kg de lactosuero y utilizó [REDACTED] kg en la elaboración de productos lácteos diferentes a leche entera higienizada (UAT), con lo que dejó una diferencia de [REDACTED] kg, la cual se encuentra dentro de los rangos aceptables de pérdida de la materia prima considerados por esta entidad.

Con base en lo anterior, esta Superintendencia encuentra que el indicio económico descrito en este apartado no se configura para el caso de **LACTALIS**.

9.4.3.2.2. Seguimiento a compras y uso de lactosuero de HACIENDA SAN MATEO

HACIENDA SAN MATEO utilizó lactosuero en el desarrollo de productos lácteos diferentes a leche entera higienizada (UAT) de su marca propia **SUPERLAC**. **HACIENDA SAN MATEO** reportó sus inventarios de lactosuero entre 2015 y 2020, la tabla 8 a continuación presenta los inventarios de lactosuero:

Tabla 8. Inventario de lactosuero entre 2015 y 2020 (kilogramos)⁹⁴



⁹³ 18-289518-LECHE, CUADERNOS RESERVADOS, CUADERNOS RESERVADOS PARMALAT, 18289518-473- Descargos Lactalis (Parmalat) Parte 10- 18289518--0047300002.pdf, pág. 8.

⁹⁴ Para convertir litros de volumen de lactosuero en polvo a kilogramos, se utilizó una densidad de 1,03g/ml disponible en Motescoa, R. et Piloso, K. (2020) Evaluación físicoquímica del lactosuero obtenido del queso fresco pasteurizado producido. Disponible en <https://portal.amelica.org/ameli/journal/230/2301351001/html/>

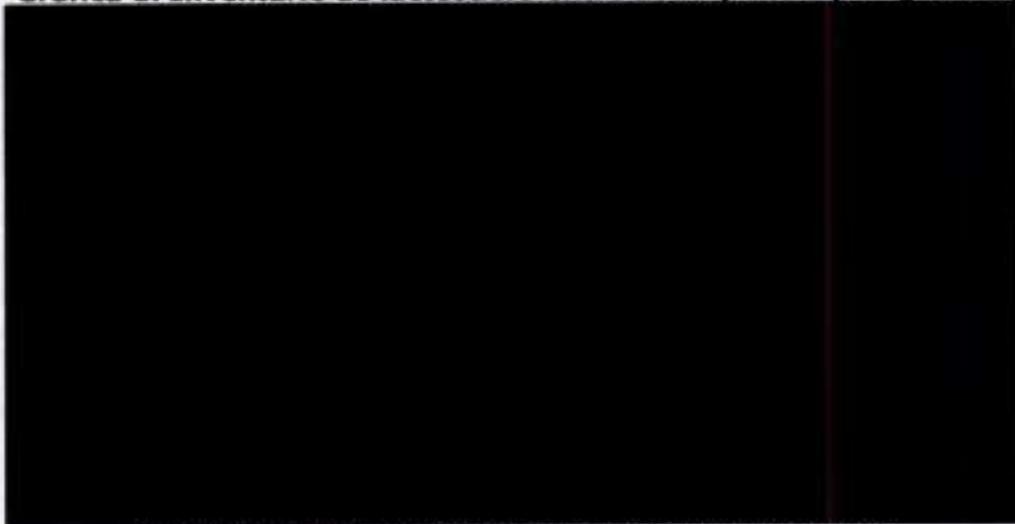
Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio⁹⁵.

En 2015, **HACIENDA SAN MATEO** compró [REDACTED] kg de lactosuero en polvo que usó periódicamente entre 2015 y 2018, que cerró con [REDACTED] kg de lactosuero. Seguidamente, en 2019 compró [REDACTED] kg y usó únicamente [REDACTED] kg para el mismo año, que cerró con un inventario de [REDACTED] kg.

Finalmente, en 2020, compró [REDACTED] kg y utilizó [REDACTED] kg, lo que hizo que tuviera una disponibilidad de [REDACTED] kg al final del año; sin embargo, **HACIENDA SAN MATEO** estableció que tuvo una pérdida de [REDACTED] kg de lactosuero en polvo en diciembre de 2020⁹⁶. A partir de 2021, **HACIENDA SAN MATEO** empezó a utilizar lactosuero líquido producto remanente de su propia planta⁹⁷.

La gráfica 1 diagrama el inventario entre 2015 y 2020:

Gráfica 1. Inventario de lactosuero entre 2015 y 2020 (kilogramos)



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

De esta forma, **HACIENDA SAN MATEO** cerró el año 2020 con una disponibilidad de [REDACTED] kg de lactosuero, [REDACTED] kg reportados en pérdidas y [REDACTED] kg en inventario final, aun cuando **HACIENDA SAN MATEO** empezara a utilizar lactosuero líquido de producción propia. Así pues, este hecho se constituye como un indicio económico de que **HACIENDA SAN MATEO** añadió lactosuero en la producción de leche entera higienizada (UAT).

9.4.3.2.3. Seguimiento a compras y uso de lactosuero de GLORIA

Entre 2019 y 2020, **GLORIA** contó en su portafolio las marcas propias **YOGUIRLÉ** y **BATTIMIX** y, a su vez, productos maquilados de la marca **LATTI**. Al no ser productor de ninguna clase de queso, **GLORIA** requiere de la compra de lactosuero para los productos mencionados.

⁹⁵ 18-289518-LECHE, CUADERNOS RESERVADOS, CUADERNOS RESERVADOS HACIENDA SAN MATEO, 18-289518-779- Respuesta Hacienda SM; DRIVE-REQUERIMIENTO SAN MATEO 2024; PUNTO 8; PUNTO 8 COMPRA LACTOSUERO 2015-2024.xlsx; PUNTO 9, PUNTO 9 CANT LACTOSUERO UTILIZADO 2015 2024.xlsx; PUNTO 10; PUNTO 10 SUERO REMANENTE.xlsx.

⁹⁶ CUADERNO RESERVADO HACIENDA SAN MATEO, 18-289518-462- Descargos Hacienda San Mateo, DRIVE, DESCARGOS SAN MATEO, ACAPITE DE PRUEBAS, 20. ANEXO 20 Certificación de Pérdida de Producto Lactosuero Para El Año 2020

⁹⁷ 18-289518-LECHE, CUADERNOS RESERVADOS, CUADERNOS RESERVADOS HACIENDA SAN MATEO, 18-289518-779- Respuesta Hacienda SM; DRIVE - REQUERIMIENTO SAN MATEO 2024; PUNTO 5 - 7 Y 11; documento PUNTO No 5 - 7 Y 11. Docx.

La tabla 9 presenta los inventarios de lactosuero en polvo para 2019 y 2021, el "uso de lactosuero" se estimó a partir de la producción de productos lácteos diferentes a la leche entera higienizada (UAT):

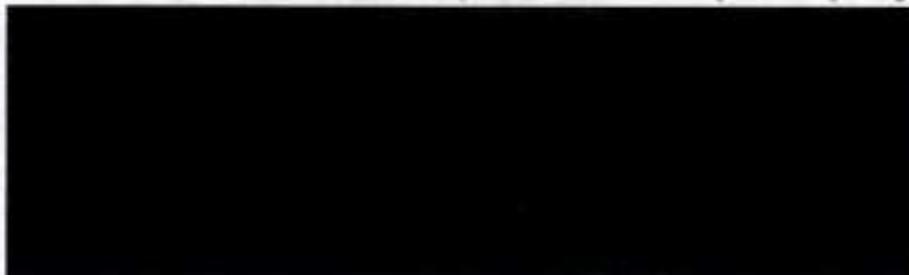
Tabla 9. Inventario de lactosuero en polvo para 2019 y 2021 (kilogramos)



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio⁹⁸.

Las variaciones del inventario de lactosuero en polvo resultan normales. No obstante, la situación es diferente para el lactosuero líquido, que se presenta en la tabla 10:

Tabla 10. Inventarios de lactosuero líquido entre 2019 y 2021 (kilogramos)



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio⁹⁹.

En el año 2019, **GLORIA** compró [REDACTED] kg, utilizó [REDACTED] kg en la elaboración de productos lácteos diferentes a la leche entera higienizada (UAT) y cerró ese mismo año con [REDACTED] kg de inventario final.

Sin embargo, para el año 2020, compró [REDACTED] kg, utilizó [REDACTED] kg y cerró con [REDACTED] kg de inventario final. En específico, **GLORIA** en enero de 2020 compró [REDACTED] kg, de los cuales no utilizó ninguna cantidad para ese mismo mes. A partir de enero de 2020 y durante el año 2020, **GLORIA** tuvo un inventario remanente entre [REDACTED] kg y [REDACTED] kg, tal como lo muestra la gráfica 2:

ESPACIO EN BLANCO

⁹⁸ 18-289518LECHE; CUADERNOS RESERVADOS; CUADERNO RESERVADO GLORIA DIG; 18-289518-781- Respuesta GLORIA Parte 2, 18289518--0078100007. xlsx, Hoja. 1.; 18289518--0078100008. xlsx, Hoja. 1; 18-289518-804-Respuesta Gloria, 18289518--0080400005.xlsx, Hoja 1.

⁹⁹ 18-289518-LECHE; CUADERNOS RESERVADOS; CUADERNO RESERVADO GLORIA DIG; 18-289518-781- Respuesta GLORIA Parte 2, 18289518--0078100007. xlsx, Hoja. 1.; 18289518--0078100008. 0080400005.xlsx, Hoja 1.

Gráfica 1. Inventario de lactosuero líquido entre 2019 y 2021 (kilogramos)



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio¹⁰⁰.

Por lo tanto, el inventario final de lactosuero líquido de **GLORIA** al cierre del año 2020 de [REDACTED] kg y, a su vez, que se haya prolongado una cantidad similar a lo largo del año 2021 se constituye como un indicio económico de que **GLORIA** pudo haber utilizado lactosuero en la producción de leche entera higienizada (UHT). Sobre el particular, es importante mencionar que **GLORIA** indicó, en sus observaciones al Informe Motivado, que este inventario no justificado obedeció a un problema al momento de copiar la información que suministró a esta Superintendencia, su argumento no será acogido. Lo anterior, en el entendido en que, con base en los elementos a los que ha podido acceder este Despacho, no se considera como válido el planteamiento presentado únicamente después de que la información remitida fue usada para ser analizada en el Informe Motivado.

9.4.3.2.4. Seguimiento a compras y uso de lactosuero de SABANALAC

SABANALAC utilizó lactosuero en la marca propia **YOG POMY**¹⁰¹ durante los años 2018, 2019 y 2020.

A continuación, la tabla 11 presenta el inventario de lactosuero entre 2019 y 2020:

Tabla 11. Inventario de lactosuero entre 2018 y 2020 (kilogramos)

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio¹⁰².

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ 18-289518-LECHE CUADERNOS RESERVADOS, CUADERNOS RESERVADOS SABANALAC, 18289518-478 DESGARGOS SABANALAC, 18289518-0047800002. Pdf, pág. 66.

¹⁰² CUADERNOS RESERVADOS, CUADERNOS RESERVADOS SABANALAC; 18-289518-478 DESGARGOS SABANALAC; ZIP; ANEXOS DESCARGOS SABANALAC -20220826T205050Z-001; ANEXOS DESCARGOS SABANALAC; ANEXO No. 21; RESPUESTAS FINANCIERAS SIC. Excel; hoja 2. BALANCE LACTOSUERO.

Así pues, se detalla que **SABANALAC** cerró cada uno de los años con un inventario final de lactosuero de ■ kg, ■ kg, y ■ kg para los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente; estas variaciones resultan normales.

Con base en lo anterior, esta Superintendencia encuentra que el indicio económico descrito en este apartado no se configura para el caso de **SABANALAC**.

9.4.3.3. Sobre el análisis de costos de materia prima y su proporción en el precio de los productos producidos por las investigadas

Finalmente, este Despacho evidenció también un indicio económico a partir de los costos de materia prima que dan cuenta del posible uso de lactosuero en la producción leche por parte de las empresas vinculadas a esta investigación.

En particular, esta aproximación desde los costos establece que una empresa productora de leche que le agregue lactosuero a su producto tendrá costos de materia prima menores en comparación a aquellas que su producto sea completamente leche.

De esta forma, este indicio compara los costos de materia prima en la producción de leche entera higienizada (UAT) de las empresas vinculadas a esta investigación con los costos de materia prima de una empresa que no utiliza lactosuero, tomando como referencia los resultados de las pruebas adelantadas por el **INVIMA**.

Ahora bien, de acuerdo con los resultados de las muestras tomadas por el **INVIMA**, se identificó que **EL RECREO** tenía niveles concentración de lactosuero inferiores a 30 µg/ml en su leche entera higienizada (UAT) y, por ende, no superan los valores de referencia fijados por la autoridad sanitaria para efectos de este análisis. Adicionalmente, **EL RECREO** es una empresa que maneja marcas con características semejantes a las de las investigadas —en cuanto a que ofrece productos maquilados y con precios semejantes—. De esta manera, los costos de la materia prima de **EL RECREO** pueden ser usados como punto de referencia para ser comparados con los costos de materia prima de las empresas vinculadas a esta investigación.

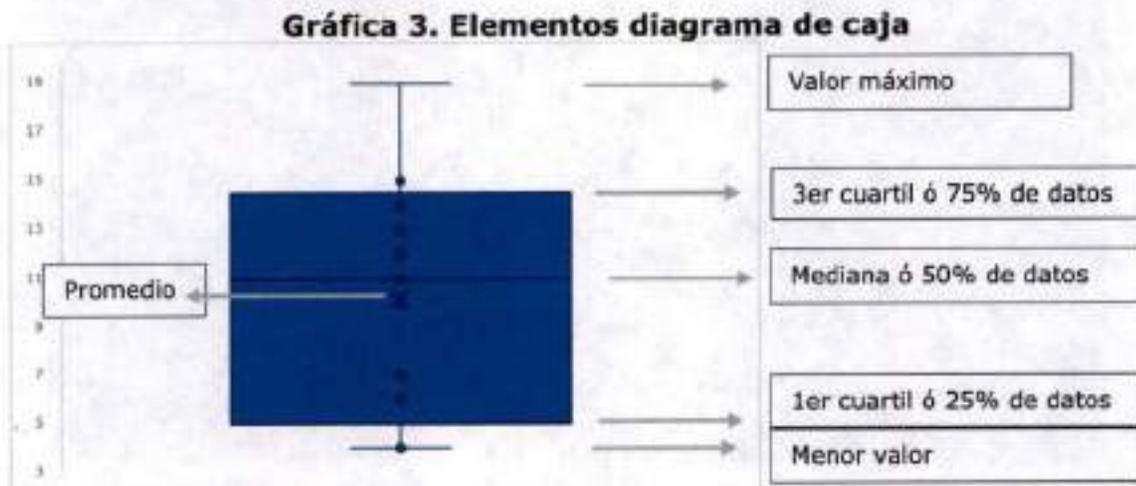
A manera de conclusión, este análisis evidenció que **LACTALIS, HACIENDA SAN MATEO** y **GLORIA** presentaron costos de materia prima más bajos que **EL RECREO**. Por el contrario, dio cuenta de que **SABANALAC** exhibió costos de materia prima más altos que **EL RECREO** de tal manera que este indicio no se cumple para dicha investigada.

Este análisis permite acreditar un hecho indicador que es la presencia de costos de materia prima inferiores. Este hecho, analizado junto con las reglas de la experiencia que reconocen que la principal materia prima es la leche cruda, y que los costos de producción son relativamente estandarizados, entre las investigadas y el **RECREO**, tales como higienización y transporte, así como sus precios son similares, llevan a razonablemente inferir que los costos inferiores de materia prima se deben al uso de materias primas de menor precio, como lo es el lactosuero.

9.4.3.3.1. Herramienta de análisis

Este análisis utiliza un diagrama de caja para presentar las diferencias de costos entre los diferentes productores de leche y, con esto, establecer cuáles tienen costos menores que **EL RECREO**.

En esencia, un diagrama de caja es una herramienta de estadística descriptiva que presenta la dispersión o concentración de un conjunto de datos organizado de menor a mayor. Para esto, utiliza cinco puntos especiales: el menor mínimo, el primer cuartil (25% de los datos), el segundo cuartil o mediana (50% de los datos), el tercer cuartil (75% de los datos) y el valor máximo. La gráfica a continuación lo ejemplifica:



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio

Así pues, el menor valor del conjunto de datos ejemplo es 4 y el máximo, 19. En el caso de que este conjunto de datos tuviera 40 observaciones, se podría afirmar que las primeras diez observaciones estarían entre los valores 4 y 5; las segundas diez observaciones, entre los valores 5 y 11; las siguientes diez, entre los valores 11 y 14; las últimas diez, entre los valores 14 y 19.

De esta forma, los cuartiles que presentan una menor extensión —como el primero en este ejemplo— presentan una mayor concentración de datos. Por el contrario, los cuartiles que tienen una mayor extensión —como el segundo—, guardan una menor concentración de datos.

Adicionalmente, algunos diagramas de caja pueden tener círculos o puntos por fuera de los cuartiles, estos son observaciones atípicas o *outliers*. Finalmente, la "x" da cuenta del promedio del conjunto de datos.

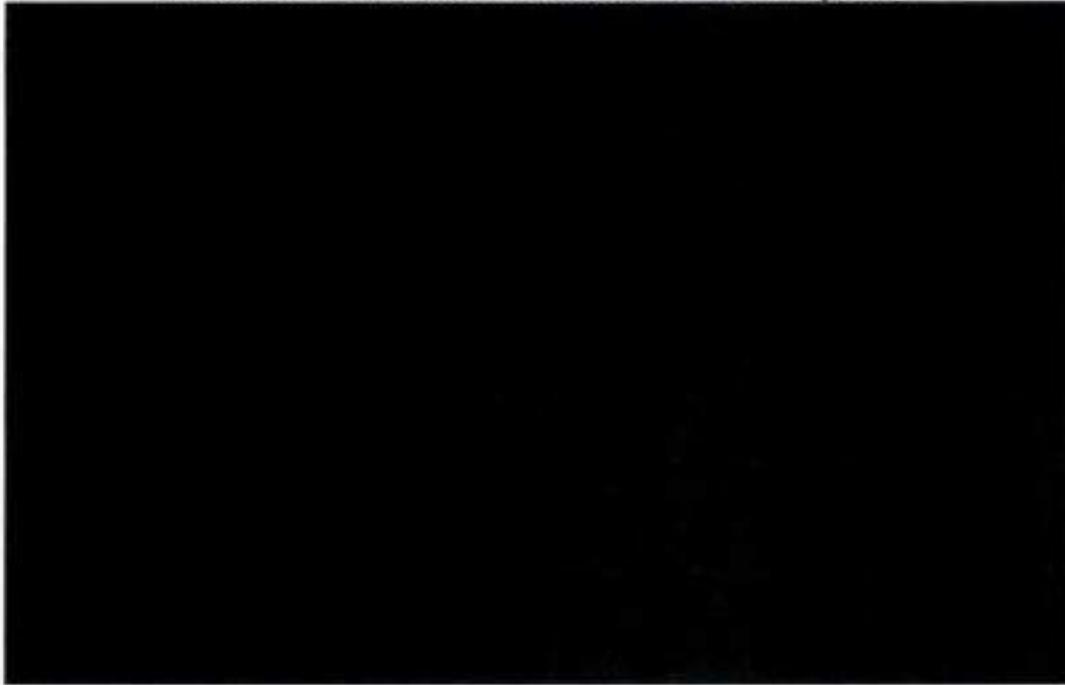
9.4.3.3.2. Análisis de costos de materia prima por cada litro de leche

Este análisis compara los costos de materia prima por un litro de leche de **LACTALIS**, **HACIENDA SAN MATEO**, **GLORIA** y **SABANALAC** con los de **EL RECREO**. Esta última, según hallazgos del **INVIMA**, tiene niveles de concentración de CMP por debajo 30 µg/ml en su leche entera higienizada (UAT).

De esta manera, la gráfica 4 presenta cinco diagramas de caja con la información de los costos de materia prima reportados por las empresas vinculadas a esta investigación¹⁰³. El eje vertical representa los montos en pesos colombianos.

¹⁰³ En el caso de **LACTALIS**, esta Superintendencia evidenció que la información reportada por esta investigada parecía inconsistente en consideración a la proporción del costo de materia prima y la higienización, como quiera que, de acuerdo con la información originalmente reportada, la proporción de costo de materia prima de **LACTALIS** era inferior al 5%. Por ende, se asumió que esto se debía a un error o una interpretación diferente, de tal manera que para efectos de este análisis se consideró que el costo reportado por **LACTALIS** como higienización corresponde, en realidad, al de la materia prima.

Gráfica 2. Distribución de costos de materia prima



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio¹⁰⁴.

LACTALIS, HACIENDA SAN MATEO y GLORIA tienen costos de materia prima inferiores a los de **EL RECREO**. Si bien **LACTALIS** es la empresa vinculada a la investigación con los menores costos de materia prima, **HACIENDA SAN MATEO y GLORIA** presentan una mayor concentración en sus costos de materia prima. Por otro lado, **SABANALAC** tiene costos de materia prima similares a **EL RECREO**, aunque con una concentración menor y un promedio ligeramente mayor.

En virtud de lo anterior, el análisis de los costos de materia prima por cada litro de leche producida para cada una de las empresas vinculadas a esta investigación evidencia indicios económicos de acuerdo con los cuales **LACTALIS, HACIENDA SAN MATEO y GLORIA** habrían agregado lactosuero a su producto de leche entera higienizada (UAT), como quiera que presentaron costos de materia prima considerablemente inferiores a los de **EL RECREO**. Por otro lado, este análisis no se puede replicar de la misma manera para que **SABANALAC** ya que presenta costos de materia prima similares a los de **EL RECREO**.

DÉCIMO: Consideraciones sobre las observaciones de los investigados al Informe Motivado

Que en cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, se dio traslado del Informe Motivado a los investigados quienes se pronunciaron dentro del término establecido para tal fin y manifestaron sus observaciones al mismo. A continuación, este Despacho procede a dar respuesta a las observaciones presentadas por los investigados que no hayan sido abordadas previamente.

¹⁰⁴ CUADERNOS RESERVADOS; CUADERNO RESERVADO GLORIA DIG; 18-289518-180- Respuesta Gloria - parte 3; 18289518-0018000005. Xlsx; CUADERNO RESERVADO PARMALAT; 18-289518-344- Respuesta req inicial Parmalat; 18289518-0034400183; 19 Listas_Costos_X Referencia; COSTOS Punto No. 19. Xlxs.; CUADERNO RESERVADO SABANALAC; 18-289518-156- Respuesta El Pomar antes Sabanalac; Tablas_requerimiento SABANALAC- 17FEB2021 OFICIAL.xlxs.; CUADERNO RESERVADO HACIENDA SAN MATEO; 18-289518-375- Respuesta Hacienda San Mateo CMP; WE TRANSFER; PUNTO 19; LISTA DE COSTOS.xlxs.; CUADERNO RESERVADO EL RECREO; 18-289518-272- Respuesta El recreo; Rta Req 18 - 289518 EL RECREO; Punto 19; Costos.xlsx.

10.1. Sobre la inexistencia de la línea base

GLORIA, LACTALIS y SABANALAC alegaron que para el momento de los hechos objeto de investigación no existía una norma que fijara una línea base de concentración de CMP para la leche entera higienizada (UAT). Precisaron que solo con la expedición de la Resolución No. 2270 de 2023 se fijó este parámetro en 30 µg/ml. Por lo anterior, señalaron que la referida resolución no resulta aplicable a las muestras recolectadas por el **INVIMA**, pues ello violaría el principio de irretroactividad de la ley. **SABANALAC** agregó que esta circunstancia también afecta el principio de tipicidad.

Adicionalmente, afirmaron que en el Informe Motivado se pasó por alto que la línea base de CMP corresponde con leche cruda bovina y no leche higienizada.

Expuestos los argumentos presentados por los investigados, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

Este Despacho está de acuerdo con los investigados cuando afirman que para la época de los hechos no existía una norma que desde el punto de vista regulatorio fijara directamente una línea base de concentración de CMP para la leche higienizada. Este hecho fue reconocido desde la Resolución de Apertura de Investigación (**CONSIDERANDO 7.2.2.**), pues es cierto que solo hasta 2023, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** estableció de manera explícita el límite máximo de CMP en 30 µg/ml.

A pesar de lo anterior, se debe aclarar a los investigados que esta Superintendencia no está aplicando ninguna norma de forma retroactiva. En efecto, se precisa que el objeto de la presente investigación está encaminado a determinar si los investigados violaron los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, que valga advertir, estaban vigentes para la época de los hechos investigados y, por lo tanto, no se están aplicando de forma retroactiva. Inclusive, para el cargo de violación de normas, las disposiciones que están siendo objeto de estudio son el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, vigentes para la época y aplicables a la leche entera higienizada (UAT), y no la resolución referida por los investigados.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que, con el fin de verificar la existencia de las conductas desleales, esta Superintendencia pudo determinar, a partir de reglas técnicas y científicas, que los altos niveles de CMP estaban directamente asociados a la adición de lactosuero. Lo anterior, sumado a que para estos investigados se evidenciaron unos indicios económicos que permitieron constatar la existencia de los comportamientos imputados. Es por esta misma razón que no se presentaron irregularidades al momento de tipificar las conductas investigadas. En consecuencia, no es dable afirmar que esta Autoridad fundamenta su decisión en la aplicación retroactiva de la Resolución No. 2270 de 2023.

En relación con dicha disposición, también se debe advertir que si bien es cierto que esta Superintendencia afirmó que esa resolución confirmó los valores previamente reconocidos en el ámbito técnico y científico, consolidando el parámetro de 30 µg/ml como estándar, no es cierto que la esté aplicando a los hechos investigados. Desde la Resolución de apertura esta Superintendencia fue clara en señalar que solo tuvo en cuenta dentro de la investigación "*resultados consistentes con la hipótesis analizada -la adición de lactosuero a la leche entera- únicamente aquellos que corresponden a contenidos de lactosuero que superaron los 100 µg/ml*". De esta manera, no es cierto que en la presente

actuación se esté aplicando el límite fijado en la Resolución No. 2270 de 2023 ni que se esté afectando el principio de tipicidad.

Con fundamento en lo expuesto, no tienen asidero los argumentos planteados por los investigados en este punto.

10.2. Sobre la falta de idoneidad del INVIMA

GLORIA, HACIENDA SAN MATEO y LACTALIS cuestionaron la idoneidad del **INVIMA** por su falta de acreditación por parte del **ONAC**, para realizar los estudios de CMP analizados en esta actuación. Con fundamento en ello, advirtieron que se compromete la fiabilidad de los resultados obtenidos y su validez jurídica. Agregaron que según el Decreto 1074 de 2015, el **INVIMA** debía estar acreditado para poder efectuar dichos análisis.

Expuestos los argumentos presentados por los investigados, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, debe reiterarse que el **INVIMA** es la máxima autoridad nacional técnica científica en el área de su competencia¹⁰⁵, lo que comprende *"la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva"*¹⁰⁶. Además, su laboratorio es uno de los Laboratorios de referencia a nivel nacional¹⁰⁷ y hace parte de la Red Nacional de Laboratorios¹⁰⁸.

En segundo lugar, si bien para la época en que se tomaron las muestras y se elaboró el informe resultados el **INVIMA** no estaba acreditado por el **ONAC**, lo cierto es que su laboratorio Físicoquímico de Alimentos y Bebidas cumplía con los estándares establecidos por la norma ISO/IEC 17025:2017¹⁰⁹, los cuales fueron validados posteriormente por el **ONAC** para otorgar la acreditación. Por lo tanto, no es dable cuestionar los resultados obtenidos, pues sus procesos fueron respaldados por la validación de la metodología y los controles de calidad pertinentes, asegurando su trazabilidad y fiabilidad.

A partir de lo anterior, no es cierto que el **INVIMA** debía estar acreditado por el **ONAC** para que sus análisis fueran confiables. De ahí que, no tienen asidero los argumentos expuestos por los investigados en este punto.

¹⁰⁵ Decreto 780 de 2016. Sector Salud y Protección Social. Artículo 2.8.8.2.8. Integrantes de la Red Nacional de Laboratorios. Parágrafo: "El Instituto Nacional de Salud, INS, y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), serán laboratorios de referencia del nivel nacional (...)".

¹⁰⁶ Ley 100 de 1993. Artículo 245.

¹⁰⁷ Decreto 780 de 2016. Sector Salud y Protección Social. Artículo 2.8.8.2.3 *Definiciones*. Numeral 7. Laboratorios nacionales de referencia. Son laboratorios públicos del nivel nacional dentro y fuera del sector salud que cuentan con recursos técnicos y científicos, procesos estructurados, desarrollos tecnológicos y competencias para cumplir funciones esenciales en materia de laboratorio de salud pública y ejercer como la máxima autoridad nacional técnica científica en las áreas de su competencia.

¹⁰⁸ Decreto 780 de 2016. Sector Salud y Protección Social. Artículo 2.8.8.2.8. Integrantes de la Red Nacional de Laboratorios. Artículo 2.8.8.2.8. Integrantes de la Red Nacional de Laboratorios.

¹⁰⁹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba – SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf. Página 9

10.3. Sobre la insuficiencia de las pruebas practicadas por INVIMA para inferir que se adicionó lactosuero

GLORIA, HACIENDA SAN MATEO, LACTALIS y SABANALAC alegaron que no era posible inferir, a partir de la concentración de CMP en sus leches, que adicionaron lactosuero a la misma. Lo anterior, en el entendido que esto podría obedecer a diferentes causas endógenas.

Para **LACTALIS**, dichas causas también podrían estar relacionadas con el tipo de bovino y los estándares de calidad manejados durante y después del ordeño de la vaca. Todo esto también se relacionaría con la calidad de la leche cruda, las condiciones de almacenamiento y la acción del tiempo respecto de los productos finalizados. Además, cuestionó que el **INVIMA** no haya tenido en cuenta que el CMP puede tener origen sanguíneo.

Asimismo, **LACTALIS, GLORIA y SABANALAC** recalcaron que la Delegatura desconoció que el proceso de higienización de la leche UAT, si bien permite reducir el nivel de bacterias en la leche, no impide que exista un CMP de origen endógeno. Lo anterior, tendría sustento en lo indicado por [REDACTED], quien recalcó que las enzimas producidas por microorganismos que podrían continuar degradando la leche una vez esta era termizada. Inclusive, **LACTALIS** alegó que el análisis realizado por [REDACTED] y el peritaje de [REDACTED] avalaba dicha conclusión.

Además, los investigadores recalcaron que la prueba realizada por el **INVIMA** no permitía distinguir entre el CMP adicionado y aquel que estaba contenido de manera natural en la leche. Por este motivo, no era posible concluir que la concentración de CMP en sus leches permitiera inferir que adicionaron lactosuero a la misma.

Expuestos los argumentos presentados por los investigadores, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, es importante mencionar que, como lo indicó la Delegatura, para este Despacho la presencia de CMP en la leche tiene dos posibles orígenes. Uno de ellos se relaciona con la existencia de microbios que generan proteasas que, a su vez, rompen la caseína kappa produciendo CMP, denominado como pseudo CMP. Por otra parte, el CMP puede tener un origen ligado a la adición de lactosuero. De esta manera, no es cierto que se haya desconocido que el CMP pueda tener diferentes causas. Por el contrario, lo que la Delegatura analizó en esta actuación fue cuál de estas era la que había originado la alta concentración de CMP en las lechas que fueron objeto de muestras y producidas por las investigadas.

En segundo lugar, es importante mencionar que en las conclusiones del documento denominado *"RESULTADOS DEL MUESTREO DE LECHE ENTERA, UAT (UHT) PARA EL ANÁLISIS DE CASEINOMACROPÉPTIDO (CMP)"*, el **INVIMA** señaló, en sus conclusiones, que las muestras de diferentes leches, incluidas las de las investigadas, *"pueden contener lactosueros por adición en el procesamiento de la leche UHT"*. Lo anterior, es relevante en el entendido en que el análisis realizado respecto de las leches de los investigados contenía una concentración de CMP que en algunos casos sobrepasó los 100 µg/ml. En este sentido, desde un principio, el mismo **INVIMA** dio a entender que, independientemente de que para la época no existía un valor de referencia, los valores obtenidos hacían presumible la adición de lactosuero.

En tercer lugar, si bien puede existir una discusión en torno al origen del CMP en la leche, lo cierto es que el análisis realizado por el **INVIMA** se llevó a cabo mediante la técnica de cromatografía líquida acoplada a un detector de triple cuadrupolo de masas (HPLC-MS/MS). Esto es relevante, toda vez que dicha técnica sí es capaz de determinar "con selectividad el CMP del pseudo-CMP"¹¹⁰, tal como lo indicó el **INVIMA**. De esta forma, para este Despacho lo planteado por dicha entidad sirve de fundamento para descartar que los altos niveles de concentración de CMP en la leche tengan origen en alguna de las causas que invocaron. Por el contrario, en la prueba por informe que obra en el Expediente se indica que "si un análisis arroja un resultado superior a 30 mg/L de CMP, es indicador que está asociado a la adición de lactosuero en la leche".

En cuarto lugar, para los investigados, la Delegatura omitió analizar las diferentes pruebas que aportaron para desvirtuar las afirmaciones realizadas por el **INVIMA** y los resultados del análisis que dicha entidad realizó. Sin embargo, para este Despacho, luego de analizar la totalidad de los elementos que obran en el Expediente, las diferentes pruebas no logran desvirtuar los elementos que tuvo en cuenta la Delegatura. Lo anterior, en el entendido que, si bien los peritos que rindieron sus dictámenes en la actuación establecen que el CMP puede tener otro origen, en este caso la autoridad técnica en la materia afirma que su método sí permite discriminar el tipo de CMP y, por ende, los valores superiores a 30 µg/ml hacían presumir la adición de lactosuero. En ese sentido, lo manifestado por estos peritos no logra erosionar los planteamientos y sustentos que tuvo en cuenta la Delegatura.

En quinto lugar, los investigados buscan que este Despacho desconozca los resultados de las pruebas realizadas por el **INVIMA** y que fueron valoradas en esta actuación como un elemento indicador de la adición de lactosuero en las leches que fueron objeto de análisis, debido a que las enzimas termorresistentes degradarían la leche con el paso del tiempo. Dicho argumento tampoco será acogido por esta Superintendencia en el entendido que, por una parte, el mismo **INVIMA** indicó en la prueba por informe que no existía "evidencia que el tiempo transcurrido entre la fecha de recolección y la toma incida en el resultado del contenido de CMP"¹¹¹. Además, aclaró que el valor máximo permitido de la concentración de CMP 30 µg/ml —que no fue tenido en cuenta en este caso, pues se seleccionaron las empresas cuyas leches superaron los 100 µg/ml—, aplicaba en cualquier tipo de leche¹¹². Dicha circunstancia, da a entender a este Despacho que no debería existir un crecimiento de CMP de la envergadura que las investigadas lo afirman. De lo contrario, la línea base de concentración de CMP que fue normatizada por el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** debió haber previsto esta diferenciación en la Resolución No. 2270 de 2023, cosa que no sucedió.

Así, con base en todo lo expuesto, se concluye que los argumentos no son de recibo y las conclusiones a las que arribó la Delegatura en el Informe Motivado son válidas. De acuerdo con el análisis realizado por este Despacho de la totalidad de los elementos probatorios que obran en el Expediente, incluyendo los dictámenes que fueron allegados por los investigados, no es posible entender que en este caso los altos niveles de CMP en las leches analizadas están relacionados con la presencia de pseudo CMP. Por el contrario, la evidencia

¹¹⁰ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf. Página 8.

¹¹¹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf. Página 15.

¹¹² CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba - SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf. Página 7.

recabada y lo afirmado por el **INVIMA**, permiten a este Despacho inferir que los resultados constatados obedecen a la adición de lactosuero por parte de las empresas investigadas.

10.4. No era procedente el decreto de una prueba por informe para absolver las dudas respecto del análisis de laboratorio del INVIMA

De acuerdo con **GLORIA**, en el trámite de la investigación administrativa, la Delegatura incorporó el análisis de laboratorio realizado por el **INVIMA** antes de la apertura de investigación y decretó de oficio una prueba por Informe a cargo del **INVIMA**, con la finalidad de que se absolvieran 18 puntos relacionados con las generalidades del CMP y 17 puntos relacionados con el informe de resultados de muestreo informados por el laboratorio. No obstante, este análisis debió ser acreditado en la investigación a través de un dictamen pericial, y no por medio de pruebas documentales y por informe.

Expuesto el argumento presentado por el investigado, este Despacho considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

Contrario a lo mencionado por el investigado, este Despacho no considera que exista una irregularidad en el trámite por haber decretado una prueba por informe con la finalidad de obtener información respecto de diferentes puntos del análisis realizado por el **INVIMA**. En este punto, es importante recalcar que, de acuerdo con el artículo 275 del CGP, es válido que se soliciten informes a entidades públicas *"sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe"*. Dicha circunstancia implica que era procedente que la Delegatura buscara ahondar en diferentes aspectos relacionados con las pruebas practicadas por el **INVIMA** y para lo cual no era necesario decretar un dictamen pericial.

En efecto, en este caso ya se había practicado una prueba que había arrojado unos resultados con base en un método científico encaminado a detectar la presencia de CMP. Como consecuencia de esto y algunos aspectos que requerían ser aclarados, válidamente se acudió a la prueba por informe con la finalidad de requerir datos que el **INVIMA**, en calidad de autoridad técnica en la materia, podía suministrar. En este caso, no era necesario decretar un dictamen pericial en el entendido en que se trata de la aclaración de una serie de datos que referían a estudios que el **INVIMA** había adelantado para obtener el componente técnico que permitió la fijación de la línea base de concentración de CMP que fue normativizada por el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y aspectos ligados con el informe que rindió luego de analizar las muestras de leche producidas por los investigados.

Además, en este caso, no existe ningún aspecto relacionado con la conducencia de la prueba que se pueda cuestionar. Si bien la prueba por informe se diferencia del dictamen pericial en que la persona que lo rinde no requiere tener un conocimiento particular, nada obsta para en circunstancias como las que se presentaron se pueda decretar. En efecto, en este caso no era indispensable que se buscara el decreto de una prueba pericial para aclarar ciertos puntos de un análisis realizado y el suministro de datos puntuales como se evidencia en la actuación.

Por estos motivos, este Despacho no considera que sea procedente el reproche elevado. Como se indicó, en el presente caso, las circunstancias puntuales no hacían necesario el decreto de un dictamen pericial respecto del análisis que ya se había realizado frente a unas muestras de leche. En particular, en el entendido en que el objeto de la prueba por informe buscó la aclaración de ciertos puntos

del análisis referido y el suministro de datos puntuales que el **INVIMA**, en calidad de máxima autoridad técnica en la materia, podía suministrar.

10.5. No se estableció si la adición de lactosuero se llevó a cabo en las fincas proveedores durante el transporte o en las plantas de producción

HACIENDA SAN MATEO alegó que el Informe Motivado presentado por la Delegatura contiene deficiencias en lo que respecta a la trazabilidad de la leche. En particular, alegó que no se verificó la integridad de la cadena de suministro, toda vez que se investigó sobre la *"la calidad de la leche cruda suministrada por terceros"*. Lo indicado sería relevante porque la existencia de factores como la contaminación bacteriana o la deficiencia de los controles sanitarios de las fincas proveedoras podrían explicar la presencia de CMP en la leche sin que esto esté relacionado con la adición de lactosuero.

Expuesto el argumento presentado por el investigado, este Despacho considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

Sobre el particular, es importante reiterar que para este Despacho lo planteado no es procedente en el entendido en que, como se indicó, el **INVIMA** recalcó que la técnica de cromatografía líquida acoplada a un detector de triple cuadrupolo de masas (HPLC-MS/MS) permite diferenciar entre el pseudo CMP y el CMP producto de la adición de lactosuero. En este sentido, y en línea con lo que se indicó en el numeral **9.3.** de este acto administrativo, dicha técnica evitar que el pseudo CMP sea tenido en cuenta en la medición que se toma. Por este motivo, esta Superintendencia considera que no era necesario llevar a cabo una investigación separada para determinar si los productores de leche fueron los responsables de los altos niveles de CMP.

Por otra parte, es importante recordar que a lo largo de esta actuación las investigadas se han encargado de resaltar los altos estándares de calidad de sus procesos de producción de leche. En el caso de **HACIENDA SAN MATEO**, [REDACTED], quien se desempeña como jefe de calidad¹¹³ de dicha empresa, detalló los procedimientos que son usados desde la selección y evaluación de los proveedores. Se reitera que la declarante aclaró que en dicha fase del proceso de calidad de **HACIENDA SAN MATEO** se lleva a cabo el reconocimiento de la finca del vendedor de la leche, las rutinas de limpieza y desinfección, sus buenas prácticas ganaderas y los litros a suministrar. Además, toman muestras de la leche que son analizadas en un laboratorio para establecer, entre otros aspectos, si el producto fue adulterado. Sin volver a detallar lo manifestado por la declarante, el proceso de seguimiento del producto adquirido incluye diferentes validaciones posteriores al momento de la recolección y producción en planta de la leche entera higienizada UAT.

Con base en lo descrito, no resulta viable que, si **HACIENDA SAN MATEO** somete a un fuerte escrutinio su proceso de selección de proveedores y calidad de la leche que de adquiere, este pueda ser el eslabón de la cadena productiva en el que se llevó a cabo la adición de lactosueros. Al respecto, es importante recordar que, según el proceso de seguimiento de la leche adquirida, se mencionó que para **HACIENDA SAN MATEO** es posible identificar si algún proveedor incumplió con algunos de sus criterios de calidad. Todos estos elementos, impiden a esta Superintendencia acoger el planteamiento que se presenta y busca responsabilizar de los altos niveles de concentración de CMP a los productores de la leche.

¹¹³ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-726, archivo: 18289518-0072600003.MP4

Por último, como se explicó previamente, a lo largo de la actuación sí se evaluó la existencia de posibles causas que pudieran explicar la alta concentración de CMP en las leches de las investigadas. Por ese motivo, la Delegatura decretó diferentes pruebas, que incluyeron una serie de dictámenes periciales, para validar si lo planteado por las investigadas constituía una hipótesis válida y alterna a la hipótesis detallada en la Resolución de Apertura de Investigación. No obstante, como también se explicó en el numeral 9.3. de este acto administrativo, lo mencionado por el **INVIMA**, máxima autoridad competente sobre la materia desacredita la existencia de causas diferentes a la adición de lactosuero en las leches de los investigados. En consecuencia, todos estos elementos impiden que se considere como hipótesis viable el planteamiento de **HACIENDA SAN MATEO**.

10.6. Sobre el establecimiento de procesos de calidad que evitan que se adicione lactosuero

SABANALAC afirmó que cuenta con una gestión de calidad que garantiza que no se adicione lactosuero a la leche. Al respecto, precisó que cuenta con un esquema de seguimiento de la leche que fabrica que le permite garantizar su calidad. También la toma de muestras y realización de pruebas de laboratorio respecto del producto adquirido. Inclusive, indicó que cuenta con un laboratorio propio que es objeto de auditorías externas de algunos clientes. Todo esto, contrario a lo afirmado por la Delegatura, impide que se añada lactosuero a la leche. Inclusive, precisó que realiza pruebas adicionales a las requeridas por la normatividad vigente como Alcohol, Cloruro, Crioscopia, Neutralizantes presuntiva y confirmativa, Antibiótico, Peroxidasa, Formaldehído, sacarosa, Harinas y almidones.

Expuesto el argumento presentado por el investigado, este Despacho considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

El planteamiento realizado por el investigado no será acogido, dado que el **INVIMA** indicó que la técnica que implementó para realizar sus análisis sí permitía distinguir entre el pseudo CMP y el CMP. Lo mencionado permite concluir que la concentración de CMP en la leche de **SABANALAC** está relacionado con la adición de lactosuero. Por este motivo, se debe descartar que los procedimientos dispuestos por **SABANALAC** hayan impedido la adición de lactosuero a la leche entera higienizada (UAT) que comercializa. Por este motivo, esta Superintendencia no considera que no resulte procedente el argumento.

Adicionalmente, lo alegado por el investigado refuerza la tesis que expuso la Delegatura y que este Despacho acogerá. Efectivamente, si se reconoce que **SABANALAC** desplegó una serie de controles de calidad a lo largo del proceso de compra, transporte y procesamiento de la leche, difícilmente se puede aceptar que la alta concentración de CMP detectada, en la leche de **SABANALAC**, por el **INVIMA** corresponda con pseudo CMP. En particular, debe resaltarse que el investigado indicó, a lo largo de la actuación y en sus observaciones, que parte del proceso implementado para garantizar la calidad de la leche que comercializa incluía la realización de pruebas adicionales a las requeridas.

Estas circunstancias relevan que la leche adquirida, que gozaría de altos estándares de calidad, no debería ser susceptible de circunstancias que puedan generar altos niveles de pseudo CMP. Por el contrario, la existencia de diferentes mecanismos de control, sumado a lo informado por el **INVIMA**, llevan a este Despacho a confirmar la hipótesis que la Delegatura planteó.

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

10.7. Violación del debido proceso por no poner a disposición de las investigadas todas las pruebas, incluyendo los insumos de EL RECREO

De acuerdo con **LACTALIS**, la Delegatura no permitió el acceso a la totalidad de las pruebas recaudadas en la actuación. Lo anterior impidió que pudiera ejercer su derecho de defensa de forma adecuada. En particular, indicó que no pudo acceder a las declaraciones de [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED]. Tampoco a la información de **EL RECREO** que fue usada para elaborar parte del análisis económico realizado por la Delegatura.

Expuesto el argumento presentado por el investigado, este Despacho considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En relación con el primer punto, es importante recalcar que este Despacho revisó el cuestionamiento relacionado con la presunta imposibilidad de acceder a las declaraciones de de [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED]. En el caso de la grabación de las declaraciones las personas aludidas, se identificó que se encuentran en los consecutivos 684, 683 y 691, respectivamente, del cuaderno público digital. Al revisar los archivos que contienen las grabaciones referidas se comprobó que no existe inconveniente para poderlas visualizar como se muestra a continuación:

Imagen No. 2. Archivo declaración de [REDACTED]



Fuente: Expediente¹¹⁴.

Imagen No. 3. Archivo declaración de [REDACTED]



Fuente: Expediente¹¹⁵.

¹¹⁴ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-684- Audiencia [REDACTED], archivo: 18289518--0068400003.MP4.

¹¹⁵ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-683- Audiencia [REDACTED], archivo: 18289518--0068300003.MP4.

= - 4168

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

Imagen No. 4. Archivo declaración de [REDACTED]

-  18289518--0069100004.eml
-  18289518--0069100003.MP4
-  18289518--0069100002.pdf
-  18289518--0069100001.pdf



Fuente: Expediente¹¹⁶.

Como se evidencia en las imágenes expuestas, este Despacho no considera que lo planteado sea de recibo, dado que sí se puede acceder a las declaraciones mencionadas y en ningún momento se bloquean las grabaciones o se imposibilita su consulta.

Sobre el particular, es importante mencionar que en atención a una solicitud relativa al acceso de diferentes documentos del Expediente elevada por **LACTALIS** este Despacho adelantó diferentes actuaciones para garantizar que no existirían inconvenientes para consultar las grabaciones de la actuación. Así, mediante la comunicación No. 18-289518-928 del 30 de enero de 2025, se dio respuesta a la petición y se le solicitó a la investigada que, en caso de que se presentara algún problema con los archivos contenidos en el Expediente lo comunicara para solventarlo. Por este motivo, a pesar de que se comprobó que no es cierto lo afirmado, a este Despacho le llama la atención que la investigada haya preferido no manifestar la presunta imposibilidad de acceder a las audiencias referidas y plantear un cuestionamiento en sus observaciones.

Por último, tampoco es procedente el cuestionamiento relativo a la imposibilidad de acceder a la información contenida en la carpeta reservada de **EL RECREO**. Si bien la investigada no realizó esta solicitud de forma previa a la presentación de observaciones, es importante mencionar que la comparación realizada frente a los costos y precios de venta de **EL RECREO** contiene información reservada que no puede ser puesta en su conocimiento. Lo mencionado, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, el artículo 61 del Código de Comercio y el artículo 15 de la Ley 1340 de 2009. Por lo tanto, la solicitud no es procedente y, por ende, no se considera una vulneración del derecho de defensa de **LACTALIS**.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, a pesar de lo anterior, la investigada podía ejercer plenamente su derecho de defensa y contradicción. Esto, debido a que en sus observaciones podían cuestionar las conclusiones a las que llegó la Delegatura en su Informe Motivado sin que para ello sea necesario acceder a la totalidad de la información de la carpeta reservada de **EL RECREO** que contiene lo relativo a las ventas mensuales de leche higienizada, ente otros datos reservados. Adicionalmente, la información aludida se encuentra compilada en diferentes gráficos que pueden consultarse en el Informe Motivado de la actuación sin que fuera necesario acceder a otro tipo de datos reservados. Sobre este punto también debe indicarse que la

¹¹⁶ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-691- Audiencia [REDACTED], archivo: 18289518--0069100003.MP4.

recomendación de sancionar a los investigados se efectuó con fundamento en varios elementos probatorios obrantes en el Expediente, a los cuales tenían acceso las investigadas.

Todos estos elementos, desvirtúan la supuesta vulneración del derecho al debido proceso de **LACTALIS**. Como se explicó, las grabaciones aludidas se encuentran en el Expediente y pueden ser consultadas. Además, la información pretendida de la carpeta reservada de **EL RECREO** no es necesaria para cuestionar el razonamiento de la Delegatura u otros análisis que se puedan derivar del mismo. Así, lo indicado impide que esta Superintendencia otorgue acceso a datos reservados que contienen información estratégica de **EL RECREO** que no solo abarca las ventas mensuales, entre otros datos, y de la misma manera desvirtúa la existencia de una irregularidad en la actuación.

10.8. Vulneración del debido proceso por haber modificado el análisis económico en la Resolución de Apertura frente al Informe Motivado

LACTALIS y **SABANALAC** consideraron que la Delegatura vulneró su derecho al debido proceso, toda vez que en el Informe Motivado varió el análisis relativo a la compra y precio de venta de la leche. Esto distaría de lo planteado en la Resolución de Apertura de Investigación y desconoce su derecho al debido proceso.

Expuesto el argumento presentado por el investigado, este Despacho considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, es importante aclarar que para este Despacho no procede el argumento, toda vez que no existió una variación en la imputación por el análisis realizado en el Informe Motivado. Por el contrario, en la Resolución de Apertura de Investigación la Delegatura analizó aspectos ligados con los precios de los productos comercializados por las investigadas y los comparó con los de **ALPINA** y **ALQUERÍA**. Lo mencionado se refirió al aspecto económico ligado con los costos en los que incurrirían las investigadas con ocasión a la presunta adición de lactosuero en sus leches. Así, un elemento a analizar en la actuación era si existía un indicio derivado de los costos de los investigados que permitiera inferir que sus leches fueron adicionadas con lactosuero.

En el marco de la actuación administrativa, y acuerdo con el proceso de contradicción establecido en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, los investigados cuestionaron dicho análisis y manifestaron que no era válido por tratarse de una comparación con empresas como **ALPINA** y **ALQUERÍA** que tenían una estructura de costos diferente y ofrecían un producto *premium*. De esta manera, plantearon una hipótesis que consideraron procedente para desvirtuar lo afirmado en la Resolución de Apertura de Investigación. En este ejercicio de validación de la hipótesis del pliego de cargos, la Delegatura revisó la procedencia o no de dicho argumento, por lo que tuvo que someter su hipótesis a examen y realizar una nueva comparación en los términos indicados por los investigados.

De esa manera, es procedente el ejercicio que fue realizado en el Informe Motivado, toda vez que el análisis sigue atado al estudio de los costos en los que los investigados incurrieron para producir la leche que comercializan. Sin embargo, esta vez se contrastaron estos costos con los de una empresa como **EL RECREO**, que no presenta altos niveles de concentración de CMP en sus leches, pero cuyos precios se asemejan a los de las investigadas. Este estudio es completamente válido y responde a la necesidad que tiene la Delegatura de determinar la validez de las hipótesis planteadas. De lo contrario, no se podría

entender que existió un debate probatorio y se sometieron a examen las hipótesis planteadas en la actuación.

En segundo lugar, los investigados estarían cuestionando de forma indirecta la falta de congruencia de la Resolución de Apertura de Investigación. Al respecto, y en línea con lo expuesto, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional, siguiendo lo establecido por la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado que:

"De tiempo atrás la jurisprudencia de la Corte de Justicia ha entendido que la congruencia no puede entenderse como una exigencia de perfecta armonía e identidad dentro de la actuación y el fallo, sino como una garantía de que el proceso transita alrededor de un eje conceptual, fáctico, jurídico que le sirve como marco y límite de desenvolvimiento, y no como una 'atadura irreductible'¹¹⁷.

De esta forma, en cuanto a la presunta modificación de los supuestos fácticos en el informe motivado, expedido por la Delegatura en relación con los cargos imputados a los investigados, es indispensable señalar que, de acuerdo con el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado en su artículo 155 del Decreto 9 de 2012, el informe motivado recopila el análisis que hace el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia de lo que en su concepto arrojó la investigación. En este sentido, mal haría la Delegatura en no analizar el argumento planteado por los investigados y no someterlo a examen con base en la totalidad de las pruebas practicadas. Por este motivo es válido que se haya realizado un análisis de costos frente a una empresa como **EL RECREO** por los motivos explicados en el Informe Motivado.

Lo mencionado obedece a que el Informe Motivado se erige como un acto administrativo contiene el análisis de toda la actuación por parte de la Delegatura y, en ese sentido, tiene la finalidad de determinar si existe una infracción a las normas de promoción a la competencia y prácticas comerciales restrictivas y/o competencia desleal administrativa. En consecuencia, el grado de conocimiento que se tiene en el Informe Motivado sobre las particularidades fácticas de una conducta investigada, es aún mayor y más detallado que el contenido en una Resolución de Apertura de Investigación.

Esto es así debido a que cuando se profiere el Informe Motivado se ha agotado gran parte del procedimiento administrativo, lo que incluye no solo los descargos de los investigados, sino también todo un debate probatorio que permite sumar elementos de juicio suficientes sobre las diferentes circunstancias en que ha tenido lugar la posible comisión de una infracción al régimen de competencia desleal. En ese momento, se concreta una recomendación de quien ha instruido la investigación a quien tendrá que pronunciar una decisión definitiva — Superintendente de Industria y Comercio—, respecto de si ha habido una infracción, sin que las consideraciones contenidas en el Informe Motivado tengan el alcance de una variación a la que en un inicio se realizó en la Resolución de Apertura de Investigación.

Por lo tanto, aceptar un argumento como el sugerido por los investigados en relación con la supuesta variación de la imputación contenida en la Resolución de Apertura de Investigación, implicaría que el Informe Motivado tendría que ser una copia idéntica de la Resolución de Apertura de Investigación y, en consecuencia, toda la naturaleza propia del procedimiento administrativo, incluyendo los resultados que arroja el período probatorio de la investigación sería totalmente inocua y simplemente formal.

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 2010.

La anterior posición ha sido validada por la jurisprudencia administrativa que, entre otras decisiones judiciales, ha determinado que el surgimiento de hechos adicionales que forman parte de los planteamientos, inicialmente en una investigación administrativa por prácticas comerciales restrictivas, no configura una vulneración al debido proceso. Por lo que los argumentos de los investigados en tal sentido no tienen mérito de prosperidad.

"Vale la pena precisar que si bien el Auto de formulación de cargos, determina el marco dentro del cual se adelantará la actividad probatoria, la acusación y la defensa no es inmovible, porque en él se establece una conciliación provisional de la falta y del grado de culpabilidad, quedando supeditados a lo que resulte demostrado una vez se agote el debate probatorio"¹¹⁸.

En ese orden de ideas, y en virtud de lo expuesto anteriormente, este Despacho encuentra que no hay lugar a aceptar los argumentos de los investigados respecto a la violación de su derecho al debido proceso por existir una supuesta variación de los supuestos de la Resolución de Apertura de Investigación y lo establecido en el Informe Motivado. Como se explicó, dichas apreciaciones desconocen que la Delegatura tiene la obligación de someter a examen y validar las diferentes hipótesis que surgen a lo largo de la investigación frente a los planteamientos establecidos en el pliego de cargos.

10.9. Sobre las irregularidades en la toma de muestras

GLORIA, HACIENDA SAN MATEO, LACTALIS y SABANALAC afirmaron que **(i)** las muestras utilizadas no estaban en las condiciones de refrigeración requeridas. Además, que **(ii)** se presentaron errores en el número de unidades tomadas por muestra. Alegaron que según el artículo 67 del Decreto 616 de 2006, debían recaudarse siete (7) unidades por muestra y solo se tomaron dos (2). Sumado ello, indicaron que **(iii)** no se entregó contramuestra, lo que constituye una grave afectación al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción.

Expuestos los argumentos presentados por los investigados, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

(i) Sobre el particular, es importante mencionar que, en el documento de *"Aclaración y complemento de la prueba por informe"*¹¹⁹ el **INVIMA** indicó que las condiciones de almacenamiento indicadas por el fabricante en las etiquetas de los alimentos están dirigidas a que se pueda mantener la calidad e inocuidad del producto durante su vida útil. Como consecuencia de lo anterior, se espera que las condiciones de almacenamiento en los puntos de venta o en posesión del consumidor no alterarán los niveles de CMP. En caso contrario, se entendería que las recomendaciones del fabricante no son adecuadas y deberían ser revisadas y reformuladas.

Con fundamento en lo expuesto, y atendiendo lo indicado en la prueba por informe del **INVIMA**¹²⁰, el nivel de CMP no debe superar la medida de 30 µg/ml, no se aceptará el argumento planteado por los investigados. Como lo mencionó el **INVIMA**, el no haber congelado las muestras no debió haber variado o

¹¹⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 11 de julio de 2013. Rad. No. 11001032500020110067400.

¹¹⁹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-Respuesta INVIMA, archivo: 18289518-0083800002.pdf

¹²⁰ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-Respuesta INVIMA, archivo: 18289518-0083800002.pdf

generado que el CMP presente en las leches examinadas hubiera superado la medida de referencia de CMP durante la vida útil declarada por el fabricante.

(ii) De acuerdo con lo manifestado por el **INVIMA**, el CMP es un factor físico-químico. Ahora, independientemente de lo manifestado por las investigadas, en el artículo 67 del Decreto 616 de 2006 se establece que la cantidad de muestras para un análisis físico-químico, como lo es el análisis de CMP, requiere de dos (2) muestras como se evidencia a continuación:

"El número de unidades de las que consta una muestra para control oficial es de siete unidades (7) y deben corresponder a un mismo lote de producción. Se distribuirán así: tres (3) para análisis microbiológico, dos (2) para análisis físico - químico, una (1) para contra muestra oficial debidamente rotulada y sellada y una (1) como muestra para el interesado para ser analizada en su laboratorio de control de calidad (...)" (subraya y negrilla fuera del texto original).

Teniendo en cuenta lo indicado para el análisis del parámetro descrito solo se debían tomar dos muestras por cada producto¹²¹. En consecuencia, la toma de muestras realizada por el **INVIMA** a las leches de las investigadas se ciñó a lo que establece el ordenamiento jurídico para el análisis requerido.

(iii) Al respecto, es necesario precisar que la contramuestra establecida en el artículo 67 del Decreto 616 de 2006¹²², depende para lo relativo a su admisión y tramitación del procedimiento que adelanta el **INVIMA**. Así, es el **INVIMA** quien tiene la competencia funcional para verificar si la contramuestra se ajusta a las condiciones establecidas en la normativa aplicable y a los procedimientos internos del organismo al momento de realizar actuaciones como las adelantadas en las visitas practicadas en esta actuación. Ligado a lo mencionado, es importante reiterar que el **INVIMA** es la máxima autoridad científica y técnica que, además, cuenta con el laboratorio de referencia para el análisis de las muestras que son objeto de esta actuación.

Asimismo, y en el entendido que la contramuestra busca que los interesados realicen un análisis en otro laboratorio privado, es necesario recordar que en caso de que se presenten discrepancias en los resultados el laboratorio oficial de mayor jerarquía es el encargado de dirimir la controversia. En esta actuación, el laboratorio del **INVIMA** fue el encargado de que analizaran las muestras recolectadas y que, adicionalmente, se erige como el laboratorio de referencia a nivel nacional en materia de alimentos. En ese sentido, dicha entidad es la encargada de dirimir cualquier controversia que se suscite. En consecuencia, las aclaraciones presentadas por el **INVIMA** en la prueba por informe y su complemento deben entenderse como un medio de prueba idóneo y suficiente para dar certeza sobre las conclusiones del análisis realizado sobre las muestras de las leches fabricadas por las investigadas.

Con fundamento en lo anterior, no es cierto que se hayan presentado irregularidades en la toma de muestras realizada por el **INVIMA**. En esa medida, no son cuestionables los resultados obtenidos por esa entidad.

10.10. Sobre la supuesta violación del TLC entre Colombia y Perú

¹²¹ CUADERNOS PÚBLICOS. CUADERNO PÚBLICO DIGITAL No. 3 (del consecutivo 65 en adelante), 18-289518-707- Prueba por informe INVIMA, Carpeta: Informe por prueba – SIC, archivo: 20242020557 respuesta de 20241086098 SIC.pdf. Página 12

¹²² Decreto 616 de 2006. Artículo 67. Parágrafo 2º. - Se dejará contra muestra en poder del interesado, debidamente sellada por la autoridad sanitaria que realiza la recolección, para que en caso de encontrar una diferencia entre los resultados del laboratorio particular sea el laboratorio oficial de superior jerarquía quien dirima. En caso de que el interesado no presente los resultados de análisis de sus muestras en un plazo máximo de diez (10) días, se dará por aceptados los oficiales y no se analizará la contramuestra.

GLORIA señaló que la imposición de una hipotética sanción, fundada en un proceso mediante el cual no ha sido respetado el debido proceso y sus derechos fundamentales, implicaría una vulneración a las disposiciones y principios del TLC celebrado entre Colombia y Perú. Esto, si se tiene en cuenta que se estarían vulnerando los derechos fundamentales de un inversionista extranjero en el marco de la investigación, pues **GLORIA** hace parte del Grupo Gloria, cuya casa matriz se encuentra domiciliada en la República del Perú.

Expuestos los argumentos presentados por este investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

Al respecto, debe señalarse que **GLORIA** parte de una premisa equivocada: que en la presente actuación se está violando el debido proceso y los derechos fundamentales de esa compañía. Esta apreciación carece de sustento, por cuanto como ha sido demostrado en el presente acto administrativo, en el trámite de la actuación no se ha violado el debido proceso ni mucho menos los derechos fundamentales de **GLORIA**.

Según afirmó el investigado, se está aplicando la Resolución No. 2270 de 2023 a pesar de no encontrarse vigente al momento de los hechos. Sin embargo, tal como se anotó en el considerando **9.1.** de este acto administrativo, esa apreciación no es cierta. También afirma que se violó el derecho de defensa y contradicción. No obstante, se ha demostrado, en el trámite de la actuación, que **GLORIA** ha podido ejercer plenamente su derecho de defensa y contradicción.

De esta manera, no es cierto que se haya violado el debido proceso y los derechos fundamentales de **GLORIA** y, mucho menos, que por esa razón se incumpliera el TLC entre Colombia y Perú.

10.11. Sobre la falta de significatividad

GLORIA y **SABANALAC** afirmaron que no se puede invocar una supuesta afectación a la salubridad pública para justificar la significatividad de la conducta desleal relacionada con la violación de normas (artículo 18 de la Ley 256 de 1996). Lo anterior, habida cuenta que según lo previsto en el artículo 1 de la Ley 256 de 1996, el objeto de la ley de competencia desleal está orientado a "garantizar la libre y leal competencia económica" y no, a proteger la salud pública y el bienestar de los consumidores.

Expuestos los argumentos presentados por este investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

El artículo 18 de Ley 256 de 1996 establece que "[s]e considera desleal la efectiva realización en el mercado de una ventaja competitiva adquirida frente a los competidores mediante la infracción de una norma jurídica. La ventaja ha de ser significativa". Al respecto, debe reiterarse que la jurisprudencia ha identificado cuatro elementos para que se configure esta conducta: **(i)** la violación de una norma jurídica, **(ii)** la obtención de una ventaja competitiva, **(iii)** que dicha ventaja sea significativa, y **(iv)** que la ventaja derive de la transgresión normativa¹²³. Concretamente, sobre la significatividad, la Corte ha precisado que esta debe ser "importante o trascendental, esto es, que se vea favorecido de forma especial teniendo en cuenta el punto de partida de los

¹²³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de diciembre de 2021. Rad. 2017-40845 (SC5473-2021)

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

competidores"¹²⁴. Además, la misma Corporación ha señalado que una ventaja es significativa, cuando *"afecta de manera contundente la esfera de decisión de los clientes o permite dar mejores condiciones, precio o servicio"*¹²⁵.

Con fundamento en lo anterior, no es cierto que no se haya acreditado el elemento de significatividad para la conducta desleal prevista en el artículo 18 de Ley 256 de 1996. La violación de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007, por parte **GLORIA, HACIENDA SAN MATEO y LACTALIS**, al adicionar lactosuero a la leche que comercializaron, sí les otorgó una ventaja significativa en el mercado. En efecto, estos investigados tuvieron que incurrir en menores costos en su materia prima. Esto les permitió tener una ventaja frente a sus competidores, como por ejemplo **EL RECREO**, cuyos costos fueron superiores. En efecto, la **Gráfica No. 4**, permitió constatar que **GLORIA, HACIENDA SAN MATEO y LACTALIS** tenían costos de materia prima inferiores a **EL RECREO**. Lo que les permitió ofrecer menores precios.

Así, la conducta de los investigados les permitió competir de forma desigual frente a sus competidores, pues tuvieron la posibilidad de vender sus productos a un menor precio y obtener ganancias por volumen o vender al mismo precio de una leche sin adulterar y obtener ganancias al ampliar el margen entre el costo y el precio de venta, vulnerando así el principio *par conditio concurrentium*.

Por estos motivos, no tienen asidero los argumentos expuestos por los investigados en este punto, toda vez que se logró demostrar que tuvieron una ventaja competitiva significativa al violar lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007.

10.12. Sobre la ausencia de quejas respecto a la calidad de la leche

SABANALAC alegó que, dado que ha mantenido un estricto control de calidad en la leche que comercializa, no ha recibido reclamaciones por parte de consumidores por ese aspecto o por la adición de lactosuero a sus productos. Por otro lado, señaló que la concentración endógena del CMP tiene diferentes causas, unas de ellas naturales. Por lo tanto, alegó que su presencia no implica que se haya adicionado lactosuero.

Expuestos los argumentos presentados por este investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, debe señalarse que el hecho que **SABANALAC** no haya recibido quejas por la calidad de su leche no significa que no haya incurrido en la conducta desleal de engaño prevista en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996. En efecto, en el considerando **9.4.3.1.3.4.** del presente acto administrativo, se evidenció que las cuatro muestras de **SABANALAC** que analizó el **INVIMA**, presentaron niveles de concentración de CMP muy superiores a la medida de referencia. Concretamente, las muestras 2, 10, 16 y 21 de las marcas **DE LA CUESTA, POMAR y LATTI**, respectivamente, que eran de diferentes lotes y tenían distintas fechas de vencimiento, tenían niveles de CMP que oscilaron entre 53,8 y 150,6 µg/m. Por lo anterior, quedó demostrado que este investigado incurrió en la conducta desleal referida, pues no informó a sus clientes sobre la adición de lactosuero que contenía su leche.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 10 de octubre de 2023. Rad. 2016-02106 (SC370-2023).

En segundo lugar, es necesario reiterar que los altos niveles de CMP encontrados en las muestras de **SABANALAC** permitieron constatar la adición de lactosuero en sus productos. Sobre el particular, es cierto que la presencia de CMP en la leche puede no estar relacionado con la adición de lactosuero. Sin embargo, las pruebas empleadas por el **INVIMA**, así como los altos niveles de CMP evidenciados en las muestras de **SABANALAC** permitieron corroborar que la su presencia obedecía a la adición de lactosuero y no, como lo afirma el sancionado, a un crecimiento natural de CMP en la leche que comercializa.

En consecuencia, no son de recibo los argumentos expuestos por **SABANALAC** en este punto.

10.13. Sobre la compra de lactosuero por parte de SABANALAC

SABANALAC señaló que su actividad principal es la compra de leche cruda a pequeños productores y la venta de productos derivados de la leche. Al respecto, indicó que, para la época de los hechos investigados, solamente adquirió lactosuero para producir una bebida láctea que representa apenas el 1% de sus ventas. Con fundamento en ello, advirtió que su estructura de costos tiene como propósito mantener una estructura de costos bajos y precios competitivos.

Expuestos los argumentos presentados por este investigado, este Despacho considera necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, en el considerando **9.4.3.2.4.** de este acto administrativo se evaluó la compra de lactosuero por parte de **SABANALAC**. Se encontró que el investigado utilizó lactosuero en la marca propia **YOG POMY**¹²⁶ durante los años 2018, 2019 y 2020. Además, que cerró cada uno de los años con un inventario final de lactosuero de ■ kg, ■ kg, y ■ kg para los años 2018, 2019 y 2020, lo que para este Despacho corresponde a variaciones normales. Es por esta razón que esta Superintendencia no encontró demostrado el indicio económico de compra de lactosuero para el caso de **SABANALAC**.

En segundo lugar, en el considerando **9.4.3.3.2.** de este acto administrativo, se analizaron los costos de materia prima de cada uno de los investigados por cada litro de leche y se compararon los datos de **EL RECREO**, su competidor. En el caso de **SABANALAC**, se concluyó que tenía costos de materia prima similares a **EL RECREO**, aunque con una concentración menor y un promedio ligeramente mayor. De ahí que, se encontró que **SABANALAC** presentaba costos de materia prima similares a los de **EL RECREO** y por ende no se evidenció la presencia del tercer indicio económico.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que el informe elaborado por el **INVIMA** arrojó que las muestras 2, 10, 16 y 21 de **SABANALAC** presentaron niveles de concentración de CMP muy superiores a la medida de referencia. En efecto, los valores encontrados fueron de 150,6, 53,8, 101,3 y 60 respectivamente, que sobrepasaron considerablemente el límite máximo de 30 µg/ml fijado por la autoridad competente. Es por esta razón que se encontró probada la conducta desleal de engaño, por cuanto **SABANALAC** indujo en error a los consumidores que adquirieron su leche entera higienizada (UAT), sin ser informados sobre el lactosuero que le había sido adicionado.

Por lo expuesto hasta este punto, si bien no se encontraron los indicios económicos por parte de **SABANALAC**, lo cierto es que la adición de lactosuero se encuentra plenamente acreditada a partir del informe elaborado por el

¹²⁶ 18-289518-LECHE CUADERNOS RESERVADOS, CUADERNOS RESERVADOS SABANALAC, 18289518-478 DESGARGOS SABANALAC, 18289518-0047800002. Pdf, pág. 66.

INVIMA, que demostró la existencia de la conducta desleal de engaño por parte de este investigado al adicionar lactosuero a la leche que comercializó.

10.14. Sobre el supuesto indicio construido en relación con empresas vinculadas a GLORIA

GLORIA señaló que ninguno de los antecedentes que fueron analizados en la Resolución de Apertura de Investigación se relacionaban con el objeto de esta actuación. Lo señalado cobijaría los siguientes elementos: **(i)** Resolución No. 2623-2018 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual; **(ii)** Resolución 2624-2018/SPC-INDECOPI; el **(iii)** antecedente en Panamá – Resolución No. 015-AG-2017 del 11 de mayo de 2017; y la **(iv)** alerta de importación publicada por la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos en el año 201946.

Sobre el particular, es importante mencionar que la Delegatura aclaró este aspecto en el numeral **8.4.1.** del Informe Motivado. En ese sentido, este Despacho no ahondará en el tema, toda vez que concuerda con los motivos que fueron expuestos al momento de abordar el cuestionamiento. Así, para esta Superintendencia, los antecedentes referidos en la Resolución de Apertura de Investigación se enmarcan en un contexto orientador que no fue valorado en este acto administrativo como un indicio de las conductas reprochadas. En consecuencia, la circunstancia anotada no resulta relevante para el trámite y, se reitera, su alcance fue aclarado por la Delegatura que tampoco valoró dichos elementos para llevar a cabo la construcción de sus indicios. Por lo anterior, el cuestionamiento planteado no es procedente.

10.15. Sobre el análisis de los márgenes de ganancia de LACTALIS

LACTALIS señaló que esta Superintendencia incurrió en un grave error al asumir –sin prueba alguna– que existió un error en la información reportada por ese investigado. Esto, al afirmar que «el costo reportado en materia prima era significativamente bajo en comparación con el costo de higienización».

Sumado a lo anterior, **LACTALIS** cuestionó el cálculo de la utilidad bruta por producto de leche UAT al restar el precio de venta y el costo total.

Expuestos los argumentos presentados por este investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

Al respecto, debe señalarse que la variable reportada por **LACTALIS** como *costo de higienización* incluye el costo de compra y acopio de leche cruda, tal como lo indicó en el acápite 2.6.1.2 de sus observaciones, en la que explicó esa variable en los siguientes términos:

“(b) Higienización

*En la siguiente columna en el grupo ‘Costos’, se especifica el costo de higienización, que hace referencia al precio de la leche por litro una vez que llega a la planta de producción. **Este costo incluye el precio de compra de la leche al ganadero, así como los gastos relacionados con el acopio de leche (...)**¹²⁷ (subrayado y negrilla fuera del texto original).*

¹²⁷ LACTALIS. (2025). *Pronunciamiento sobre informe motivado*, página 46.

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

De esta forma, no es cierto que esta Superintendencia haya incurrido en un error, pues según lo indicado por la propia investigada, los *costos de higienización* incluían los costos de compra y acopio de leche cruda.

Es por esta razón que el proceder de esta Superintendencia fue acertado, pues realizó dos gráficas con el propósito de aclarar la información que iba a ser tenida en cuenta para **LACTALIS**. En primer lugar, desarrolló la gráfica 7 del Informe Motivado¹²⁸ que analizó la información de la variable de *costos de materia prima*; sin embargo, ésta presentó valores poco creíbles para **LACTALIS**. Por lo tanto, con propósito de realizar un análisis objetivo, adecuado y libre de sesgos, esta Superintendencia decidió realizar la gráfica 8. Para esto, utilizó las variables *costos de materia prima* y *costos de higienización* y las presentó en la gráfica 8 del Informe Motivado¹²⁹.

Así pues, con el propósito de garantizar la calidad de la información del análisis, se utilizaron estas dos variables puesto que la variable *costos de higienización* de este investigado incluía los costos de compra y acopio de leche cruda y los costos del proceso de higienización. Por otro lado, la variable de *costos de materia prima* de las otras cuatro empresas incluía, como su nombre lo dice, los costos de la compra y acopio de leche cruda y las vitaminas y minerales que se le agregan a la leche y constituyen materia prima. Es así como utilizar las variables *costos de higienización* y *costos de materia prima* equipara el análisis entre las cinco empresas.

Es importante mencionar que el artículo 3 del Decreto 616 de 2006 del Ministerio de Salud y Protección Social define *leche higienizada* como:

"(...) el producto obtenido al someter la leche cruda o la leche termizada a un proceso de pasteurización, ultra-alta-temperatura UAT (UHT), ultrapasteurización, esterilización para reducir la cantidad de microorganismos, u otros tratamientos que garanticen productos inocuos microbiológicamente".

Asimismo, en el mismo artículo, define la *planta para higienización* como *"(...) el establecimiento industrial, destinado al enfriamiento, higienización y envasado de la leche con destino al consumo humano"*. En ningún momento estas definiciones incluyen la compra y el acopio de leche cruda.

Más aún, la Resolución de Apertura de Investigación "[p]ara explicar con mayor detalle esta cadena de producción (...)"¹³⁰ describió la cadena de producción de la leche. En específico, identificó dos eslabones diferentes los procesos de (i) compra y transporte de leche cruda de los procesos de (ii) enfriamiento, higienización y envasado. Finalmente, las otras cuatro empresas incluyeron el costo de compra y acopio de la leche cruda dentro de la variable de *costos de materia prima*.

Por lo anterior, esta Superintendencia no encuentra procedentes los argumentos presentados por **LACTALIS** que erróneamente afirman que esta Superintendencia presentó dos situaciones hipotéticas para acomodar y tener sesgos en sus análisis. Máxime cuando el proceso de presentar la gráfica 7 y la gráfica 8 se hizo para dar cuenta del proceso de análisis que llevó esta Superintendencia para desarrollar conclusiones objetivas a partir de datos comparables entre sí.

¹²⁸ Superintendencia de Industria y Comercio, Informe Motivado, página 86.

¹²⁹ *Ibidem*, página 87.

¹³⁰ *Ibidem*, página 4.

fueron requeridos por esta Superintendencia y que **LACTALIS** mencionó¹³⁷. De ahí que, no es cierto que no se hayan tenido en cuenta el Precio de Cesión Interna, comoquiera que sí se relacionó en la solicitud de información y en los procedimientos realizados para calcular los costos totales.

10.17. Sobre el análisis del margen de contribución y la utilidad neta de higienización

LACTALIS señaló que, si bien la utilidad bruta es un indicador útil para evaluar la rentabilidad básica de los productos, el margen de contribución debe considerar otros factores adicionales como los costos de distribución, transporte, costos financieros y administrativos. Advirtió que estos son esenciales para evaluar la rentabilidad neta de la compañía. Por último, mencionó que no existió una ventaja significativa.

Expuestos los argumentos presentados por este investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, como se planteó desde los requerimientos de información, el análisis se centraba a los costos de producción de varios productos y a su precio de venta final, pero no en los indicadores globales de las empresas investigadas. Si bien estos *costos adicionales* (que igual se requirieron en esta investigación, además de los *costos de transporte*) se incluyen en el precio de venta final, junto a la utilidad estimada, estos no contribuyen en un alto porcentaje, a diferencia de como lo hace la leche cruda y su transporte, el cual está incluido en los *costos de higienización*.

Aunado a ello, el segundo indicio económico analizado en este acto administrativo se centró en evaluar los costos de compra de leche cruda y su acopio, toda vez que generan mayor precisión en el análisis y evita variaciones externas, como lo pueden ser los costos administrativos y financieros.

Adicionalmente, **LACTALIS** utilizó la comparación del precio de venta de tonelada de leche UAT y los *costos de ventas entre los años 2019 y 2020*. A partir de ello, estableció que [REDACTED]¹³⁸, refutando erróneamente el planteamiento de esta Superintendencia en el que la disminución de los costos de compra de leche cruda puede ayudar a disminuir los precios de venta o los costos.

A pesar de lo anterior, este argumento no tiene en cuenta los efectos de la inflación y del valor del dinero a lo largo del tiempo. De esta manera, si el precio de venta de 2019 fue de \$ [REDACTED]¹³⁹ y la inflación para ese mismo año para *Alimentos y bebidas no alcohólicas* fue de 5,80%¹⁴⁰, el precio de venta por tonelada *normalizado por efectos de la inflación* del 2019 en el 2020 sería de \$ [REDACTED], considerablemente mayor al precio de tonelada de leche reportado por **LACTALIS**: \$ [REDACTED].

Sucede lo mismo con los costos de ventas en 2019 y 2020, si ambos fueron similares sin normalizar por efectos de la inflación, esto implica que los costos de 2019 *normalizados por inflación para el 2020* serían considerablemente mayores a los del 2020.

¹³⁷ Op. Cit., Lactalis, página 45.

¹³⁸ *Ibidem*, página 59.

¹³⁹ *Ibidem*, página 59.

¹⁴⁰ DANE (2020). Índice de Precios al Consumidor: Boletín Técnico, página 2. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_dic19.pdf.

En segundo lugar, dentro del mismo acápite, **LACTALIS** [REDACTED], advirtiendo que esto puede explicar que no exista una ventaja competitiva derivada del posible uso de lactosuero. No obstante, [REDACTED]

[REDACTED] ¹⁴¹. De esta forma, [REDACTED]

[REDACTED], la ventaja competitiva a la que **LACTALIS** hace referencia.

Sin embargo, sí se puede ver una ventaja competitiva de **LACTALIS** y otros investigados al observar los costos de compra de leche y su acopio, como lo presenta esta Resolución previamente al dar cuenta en un diagrama de caja las diferencias de costos de adquisición de leche cruda entre las investigadas y **EL RECREO**. En específico, **LACTALIS** tiene [REDACTED] en comparación a **EL RECREO**. [REDACTED]

Es por lo anterior que sí se evidencia una ventaja competitiva significativa, bien sea desde el Informe Motivado en la gráfica 8¹⁴² en donde el diagrama de caja presenta diferencias entre los valores de la proporción de costo de materia prima sobre el costo de venta (la mediana es la línea horizontal dentro de la caja y la media es la "x"). [REDACTED]

[REDACTED]. De esta forma, esta Superintendencia desvirtúa el argumento de este investigado que establece "(...) lo cierto es que [**LACTALIS**] tampoco ha obtenido una ventaja competitiva significativa sobre las demás compañías del sector, (...)".¹⁴³

Por lo expuesto, esta Resolución presenta de una forma clara y objetiva que **LACTALIS** [REDACTED]

[REDACTED], evidenciando una alteración al principio *par conditio concurrentium* "(reglas iguales entre competidores)".

10.18. Sobre la supuesta falta de racionalidad en la adición de lactosuero en polvo a la leche

Para **LACTALIS**, la Delegatura habría incurrido en un error al considera que el suero en polvo que se encontraba en sus inventarios podía ser usado para "*rendir la leche cruda*" y generar el beneficio económico pretendido. Para la investigada este razonamiento desconocería que si se buscara obtener mayor volumen de leche líquida sería necesario rehidratar el lactosuero en polvo. Dicha circunstancia generaría un costo adicional que haría más costoso el procedimiento de producción de la leche entera higienizada (UAT) de conformidad con lo declarado por el jefe industrial de **LACTALIS**.

Expuesto el argumento presentado por el investigado, este Despacho considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

¹⁴¹ Op. Cit. Lactalis, página 57.

¹⁴² Op. Cit. Informe Motivado, página 87.

¹⁴³ Op. Cit. Lactalis, página 60.

En primer lugar, para esta Superintendente no resulta convincente que el uso de lactosuero para rendir leche cruda no sea costo-eficiente¹⁴⁴, toda vez que de acuerdo con Woofschoon-Pombo et Moreira¹⁴⁵ el uso de lactosuero en sus diferentes presentaciones sí tendría una lógica económica. Para los autores esto se justificaría "[p]orque es económico, el lactosuero (en sus varias formas)¹⁴⁶ es un medio para incrementar el volumen de la leche vendida a los consumidores de la industria de leche líquida".

De igual manera, existe evidencia¹⁴⁷ de que "[l]a producción general de lactosuero en polvo excede la demanda de este producto" en el entendido que el lactosuero sólido puede ser adicionado fraudulentamente a productos lácteos¹⁴⁸. En línea con lo mencionado, Woofschoon-Pombo et Moreira¹⁴⁹ reconocieron que "(...) la adición ilegal de lactosuero sólidos a la leche pasteurizada es una problemática creciente en Latinoamérica". Así, los elementos descritos que se fundamentan en estudios realizados sobre la materia contradicen lo afirmado por el jefe industrial de **LACTALIS** y evidencia que no es cierto que la adición de lactosuero en polvo carezca de toda lógica económica.

En segundo lugar, la referencia que **LACTALIS** hace de lo afirmado por su jefe industrial desacredita su argumento. Esto en el entendido que, de acuerdo con lo indicado por el funcionario vinculado con el investigado, el proceso resultaría en un mayor volumen del producto. Esto porque da cuenta de que el lactosuero después de haber sido rehidratado puede ser agregado a la leche cruda para obtener un mayor volumen. De esta manera, el lactosuero rehidratado puede "rendir la leche" y, de ahí, reducir sus costos de producción por litro de leche.

Ahora, a pesar de que el proceso de rehidratación del lactosuero en polvo implique un costo adicional, la respuesta de **LACTALIS** en ningún momento evidencia de que este costo sea mayor a los beneficios obtenidos del procedimiento de rendir leche UAT con lactosuero en polvo rehidratado. De esta manera, el costo de producción por litro de leche UAT puede disminuir si se le adiciona un producto de menor costo por litro, como lo es el lactosuero, a pesar de que el procedimiento de rehidratación tenga un costo adicional, ya que aumenta considerablemente de volumen. Esta situación puede suceder porque este costo adicional de rehidratación no tiene comparación a la reducción del costo de producción por litro al rendir la leche. Estas circunstancias descreditan el argumento de **LACTALIS**.

10.19. Sobre el cuestionamiento al análisis relacionado con el presunto margen de ganancia

¹⁴⁴ Costo-eficiente: dentro de la teoría económica, este concepto hace referencia a la capacidad de maximizar los beneficios mientras se minimizan los costos. En esencia, una decisión es costo-eficiente cuando, dentro de diferentes alternativas, los beneficios percibidos superan a los costos adquiridos. Más aún, hay diferentes medidas para valuar este concepto, pueden ser ratios, porcentajes, o más.

¹⁴⁵ Woofschoon-Pombo, Alan et Moreira, Marco Antônio. (1989). *Detection of adulteration of pasteurised milk with whey by determination of the casein-bound phosphorus and protein nitrogen content*. Z Lebesm Unters Forsch 188(1), 16-21. Página 1 del documento. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/20371563_Detection_of_adulteration_of_pasteurised_milk_with_whey_by_determination_of_the_casein-bound_phosphorus_and_protein_nitrogen_content.

¹⁴⁶ Bien sea lactosuero líquido dulce, lactosuero dulce en polvo, lactosuero parcialmente desmineralizado en polvo, entre otros.

¹⁴⁷ De la Fuente, Miguel Angel et Juárez, Manuela. (2005). *Authenticity assessment of dairy products*. Critical Reviews in Food Science and Nutrition, 45, 563-585. ISSN: 1040-8398. DOI: 10.1080/10408690490478127. Página 10 del documento. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10408690490478127>.

¹⁴⁸ Op. Cit, Woofschoon-Pombo et Moreira (1989), página 10.

¹⁴⁹ *Ibidem*, página 10.

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

LACTALIS cuestionó que la Delegatura manifestara en el Informe Motivado que la información que reportó podía contener un error. Con base en esto alegó que se habrían elaborado "escenarios absolutamente hipotéticos" para concluir que

[REDACTED]. Para el investigado, esta conclusión carecería de lógica, toda vez que la materia prima no sería el único costo del proceso industrial para "promediar a las fábricas que sí presentan una desviación, para aplicar ese resultado a Lactalis".

Expuestos los argumentos presentados por el investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, los apoderados de **LACTALIS** califican erróneamente en el primer párrafo citado que las gráficas 6, 7 y 8 no poseen información fiel basados en que **LACTALIS** [REDACTED]

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, contrario a lo que da a entender el investigado, la comparación realizada por la Delegatura sí es realizable. Lo anterior, con fundamento en que los investigados y **EL RECREO** tienen precios de venta similares. Ahora, la referencia realizada por **LACTALIS** respecto de la gráfica No. 8 del Informe Motivado relativa a la comparación entre la proporción del costo de materia prima sobre el precio de venta para **GLORIA, SABANALAC, HACIENDA SAN MATEO y EL RECREO** no es procedente.

Lo anterior, en el entendido en que en la primera parte del análisis consistió en examinar las distribuciones de los precios de venta de leche entera UAT (COP / 1000) en los casos de las investigadas y **EL RECREO** para el periodo comprendido en 2020. [REDACTED]

El argumento elaborado por la Delegatura tiene sentido, contrario a lo alegado por **LACTALIS**, dado que se fundamenta en la teoría microeconómica conforme con la cual las empresas que pertenecen a un mismo segmento de mercado ofrecen precios de venta similares, ya que van a competir por los mismos consumidores. En caso contrario, una empresa competiría por un segmento de mercado de mayor categoría o productos *premium* si tuviera precios de ventas superiores.

A partir de este fundamento microeconómico y de que la venta de leche cruda en Colombia está regulada, el Informe Motivado en la gráfica 8 en donde los costos de materia prima (se hace referencia a la leche cruda y a las vitaminas añadidas) deberían ser similares para las cuatro empresas investigadas y **EL RECREO**, a no ser que alguna o más de las empresas investigadas utilizara métodos artificiales para disminuir sus costos de materia prima.

Particularmente, en la gráfica mencionada¹⁵¹ se presenta la división del (i) costo de leche cruda, acopio y otros insumos sobre el (ii) precio de venta del mismo producto. Esta división arroja un porcentaje: cuánto representa el costo de materia prima al precio de venta.

¹⁵⁰ Op. Cit., Informe Motivado, página 83.

¹⁵¹ Ibidem, página 87.

$$\frac{A}{B} = \frac{\text{Costo de materia prima}}{\text{Precio de venta}} = [\%]$$

De esta forma, y con base en lo expuesto, la Delegatura concluye válidamente que si los precios de ventas eran similares —aunque no iguales— y el precio de la leche cruda estuviese regulado, los resultados de esta división deberían de ser similares. Por el contrario, la gráfica No. 8 del Informe Motivado da cuenta de diferencias entre las cuatro empresas investigadas y **EL RECREO**. Lo anterior, desvirtúa el argumento de **LACTALIS**, toda vez que con los datos reportados por los investigados sí era posible realizar la comparación mencionada.

Además, dicha comparación es válida, en el entendido en que los investigados han cuestionado que la comparación inicialmente realizada en la Resolución de Apertura de Investigación no podía ser realizada con base en empresas como **ALPINA** y **ALQUERÍA**. En ese sentido, no solamente no se modificó la imputación, sino que en el marco de la naturaleza propia de un proceso como el establecido en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, se constató lo afirmado por los investigados con fundamento en una empresa que ofrece precios semejantes a los de los estos agentes de mercado. Dicha circunstancia no solamente es acertada, sino que permite validar aspectos ligados a los costos en que incurren los investigados.

Específicamente, [REDACTED], tal como lo mencionan los apoderados de **LACTALIS** en varias observaciones de su documento. Ahora, este acto administrativo profundizó y avanzó en su análisis, manteniendo su misma línea argumentativa, al comparar únicamente los costos de materia prima (leche cruda y su acopio, particularmente) entre las cuatro investigadas y **EL RECREO**, buscando tener mayor claridad en el argumento presentado. De esta manera, no resultan procedentes los argumentos planteados por el investigado.

10.20. Sobre el presunto indebido análisis de los márgenes de ganancia de LACTALIS

LACTALIS cuestionó el análisis realizado por la Delegatura respecto los márgenes de ganancia que habría tenido entre 2015 y 2020. Para esto, explicó la forma en que se debía realizar el cálculo de ganancia con base en la información correspondiente al periodo comprendido entre 2021 y el primer trimestre de 2024. De esta manera, al comparar la utilidad obtenida entre 2021 y el primer trimestre de 2024, [REDACTED]

[REDACTED]

Además, **LACTALIS** cuestionó la construcción del indicio relacionado con los márgenes de ganancia que la Delegatura elaboró en el Informe Motivado y que sirvió de fundamento para concluir que obtuvo ventajas competitivas derivadas de infringir una norma. Esto en el entendido que podrían haber vendido el producto a un menor precio y obtener ganancias por volumen o vender al mismo precio que la leche sin adulterar obteniendo un margen de costo mayor.

¹⁵² *Ibidem*, páginas 51 y 57.

Expuestos los argumentos presentados por el investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

Sobre el particular, esta Superintendencia no encuentra procedente el primer argumento presentado, toda vez que la temporalidad de la información suministrada usada para buscar validar su hipótesis no corresponde con el espacio temporal en el que se desarrollaron los hechos analizados. Efectivamente, los análisis de costos, ventas y utilidad presentados en esta actuación se enfocaron en analizar el periodo comprendido entre 2015 y 2020. Si bien se solicitó información entre los años 2021 y 2024, esta se utilizó para estudiar y compararla con los años 2015 y 2020.

Adicionalmente, es importante mencionar que en la gráfica 6 del Informe Motivado [REDACTED]

[REDACTED]. Por su parte, la gráfica 8 del mismo informe¹⁵³ [REDACTED]

[REDACTED]. Aunado a lo anterior, con mayor precisión, este acto administrativo da cuenta [REDACTED]

De esta forma, no son contradicciones ni hipótesis desarrolladas sino, por el contrario, líneas argumentativas que dan cuenta de indicios económicos de que **LACTALIS** agregó lactosuero a la leche que comercializa. Adicionalmente, dentro de estos argumentos, esta Superintendencia en ningún momento ha afirmado que **LACTALIS** ha vendido su producto a un precio mayor que el de sus competidores, como lo pretende la investigada.

10.21. Sobre la necesidad de que el análisis económico tuviera en cuenta la estructura de negocio y de costos

De acuerdo con **HACIENDA SAN MATEO** el análisis económico debía haber tenido en cuenta el modelo de negocio y la estructura de costos. Al respecto indicó que [REDACTED]

Expuesto el argumento presentado por el investigado, este Despacho considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, es importante recalcar que tanto el Informe Motivado como esta Resolución parte del análisis comparativo entre los costos de materia prima entre **HACIENDA SAN MATEO** y **EL RECREO**. De esta manera, esta aproximación tiene un enfoque más objetivo y específico, al evidenciar otras variables externas que pudiesen haber afectado este análisis.

Adicionalmente, es importante indicar que lo argumentado por el investigado no resulta creíble, toda vez que por ejemplo [REDACTED]

¹⁵³ *Ibidem*, página 87.

Por otro lado, en los requerimientos realizados por esta Superintendencia se indagó por los diferentes costos de cada producto, en donde se preguntó por los costos de materia prima, costos de higienización, costos de transporte, costos de envasado y hasta costos adicionales. De esta forma, el análisis de estos costos se tuvo en cuenta para ahondar en diferencias entre los investigados y **EL RECREO** y profundizar este estudio. No obstante, con un sentido de objetividad, se utilizaron los costos de materia prima toda vez que estos iban a presentar conclusiones más precisas, claras y con menores afectaciones de variables exógenas, como lo pueden ser aquéllas mencionadas por los apoderados de **HACIENDA SAN MATEO**.

10.22. Sobre la imposibilidad de comparar los costos de GLORIA con los de EL RECREO

De acuerdo con **GLORIA**, la comparación realizada con **EL RECREO** es errada [REDACTED]. Al respecto, indicó que **GLORIA** hace parte de un conglomerado de empresas que tiene presencia en siete (7) países con ingresos significativamente mayores a los de **EL RECREO** que es una empresa de tamaño mediano. [REDACTED]

[REDACTED]

Expuestos los argumentos presentados por el Investigado, este Despacho considera que no están llamados a prosperar con fundamento en las razones que se presentan a continuación.

En primer lugar, es importante indicar que el análisis que la Delegatura realizó tuvo en cuenta los datos suministrados por **GLORIA** y **EL RECREO**. En ese sentido, no se basó en aspectos que no fueron verificables o tuvieran que implicar la suposición de algunos parámetros del análisis comparativo. En efecto, como se ha mencionado en diferentes partes del documento, el análisis se llevó a cabo para poder establecer si los costos de la leche que **GLORIA** comercializaba podían obedecer a la adición de lactosuero.

[REDACTED]

En segundo lugar, lo planteado por el Investigado llama la atención de este Despacho, toda vez que busca desvirtuar el análisis comparativo con **EL RECREO** [REDACTED]

Despacho considera que no existe una prueba que permita acreditar esa circunstancia.

En efecto, [REDACTED]

[REDACTED]. Este aspecto, impide a este Despacho avalar lo argumentado por el investigado. De esta manera, para este Despacho no es posible acoger el argumento planteado.

DÉCIMO PRIMERO: Responsabilidad individual de los investigados

El numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, establece:

"ARTICULO 4o. FUNCIONES DEL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Al Superintendente de Industria y Comercio, como jefe del organismo, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

15. Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio 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 (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho procede a hacer una descripción general de las conductas desleales a sancionar para posteriormente determinar la responsabilidad que le asiste a cada uno de los investigados imputados dentro de la actuación administrativa. Lo anterior, teniendo en cuenta la Resolución de Apertura de Investigación, los escritos de defensa, el Informe Motivado y sus observaciones, así como también las pruebas que obran en el Expediente y la respectiva valoración que se surtió previamente.

11.1. Sobre la descripción general de las conductas desleales a sancionar

Sin perjuicio de que cada una de las investigadas actuó de manera independiente, y en ese sentido se hará más adelante un análisis sobre su responsabilidad individual, este Despacho evidencia que es posible describir de manera general las conductas desleales desplegadas en los siguientes términos:

11.1.1. Sobre los actos de engaño

En los términos del artículo 11 de la Ley 256 de 1996 y en consideración del marco normativo descrito en el numeral **9.2.2.** de esta Resolución, los actos de engaño se configuran cuando se induce al público a error sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento propio o ajenos. Así mismo, para el efecto establece unas conductas que se presumen desleales dentro de las cuáles se encuentra *"la utilización o difusión de indicaciones o aseveraciones incorrectas o falsas"* cuando estas sean susceptibles de inducir a error a las personas a las que van dirigidas.

En el caso concreto, este Despacho encontró que las investigadas adicionaron lactosuero en la cadena de producción de sus productos, los cuales posteriormente comercializaron como si fueran leche entera higienizada (UAT). Lo anterior de conformidad con la prueba indiciaria descrita en el numeral **9.4.3.1.3.** de esta Resolución, que dieron cuenta de los niveles de CMP de los productos de las investigadas, los cuáles excedían el valor de referencia fijado por el **INVIMA**, permitiendo así concluir que dichos niveles eran consecuencia de la adición de lactosueros.

En este sentido, como quiera que por definición la leche para consumo humano, incluyendo la leche entera higienizada (UAT), no puede contener lactosuero de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, es claro que las investigadas utilizaron indicaciones falsas, específicamente, indicar que su producto era leche entera higienizada (UAT), las cuáles eran susceptibles de inducir a error al consumidor.

En otras palabras, al presentar como leche entera higienizada (UAT) un producto que estaba adicionado con lactosuero, y, en consecuencia, no podía denominarse como tal, las investigadas realizaron aseveraciones falsas que eran susceptibles de inducir a error a los consumidores que buscan adquirir la leche por sus características particulares y que no se encontraban en el producto ofrecido al público.

11.1.2. Sobre los actos de violación de normas

En los términos del artículo 18 de la Ley 256 de 1996 y en consideración del marco normativo descrito en el numeral **9.2.3.** de esta Resolución, los actos de violación de normas se configuran cuando existe una infracción de la regulación que redunde en una ventaja competitiva significativa para el infractor, frente a sus competidores que acatan en debida forma la normatividad aplicable.

En ese sentido, este Despacho evidenció que el Decreto 616 de 2006, era aplicable a las investigadas como quiera que dicha norma consagra el *"Reglamento Técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para el consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercialice, expendi, importe o exporte en el país"* y de conformidad con el numeral 2 de su artículo 2 aplica, entre otros, a *"[t]odos los establecimientos donde se obtenga, procese, envase, transporte, comercialice y expendi leche destinada para consumo humano en el territorio nacional"*.

Por su parte, la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, por medio de la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los lactosueros en polvo, como materia prima de alimentos para consumo humano y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 2 que aplicará a, entre otros, a *"[t]odos los establecimientos donde se obtengan, procesen, envasen, transporten, comercialicen y expendan lactosueros destinados para consumo humano en el territorio nacional"*.

Ahora bien, como quiera que tanto el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 como el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** establecen la prohibición de adicionar lactosuero a la leche en cualquiera de las etapas de su cadena de producción y que, en los términos de esta Resolución, se encuentra probado que las investigadas adicionaron lactosuero a sus productos, este Despacho evidenció que existía una violación a la normatividad aplicable a la actividad de las investigadas.

Así mismo, este Despacho evidenció, respecto de **GLORIA, HACIENDA SAN MATEO y LACTALIS**, que dicha infracción resultó en una ventaja competitiva a su favor, a saber, la posibilidad de vender al mismo precio que sus competidores obteniendo un mayor margen de rentabilidad, o vender a un precio menor obteniendo rentabilidad por ventas de mayor volumen. Así mismo, la posibilidad de vender a un precio menor genera como ventaja la capacidad de ganar participación en el mercado y excluir competidores menos rentables.

Dicha ventaja competitiva se encuentra soportada en el indicio económico derivado de analizar y comprar los costos de materia prima de los investigados y compararlos con los de **EL RECREO**, lo cual permitió inferir una relación de causalidad entre la adición del lactosuero, los costos menores, y la posibilidad de obtener la ventaja antes descrita, configurando así la conducta desleal de violación de normas proscrita por el artículo 18 de la Ley 256 de 1996, conforme a los elementos expuestos en el informe motivado.

11.2. Sobre la responsabilidad individual de los agentes del mercado

11.2.1. Responsabilidad de GLORIA

Este Despacho encuentra que los elementos probatorios que obran en el Expediente y que fueron valorados conjuntamente en esta Resolución, permiten concluir que **GLORIA** infringió lo previsto en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996. Lo anterior, toda vez que adicionó lactosuero a la leche que comercializó y con ese comportamiento (i) engañó a los consumidores, induciéndolos a error sobre la naturaleza y características del producto ofrecido, y (ii) violó lo previsto en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** que establecen que no se puede, en ningún caso, adicionar lactosuero a la leche, obteniendo con ello una ventaja significativa en el mercado.

En primer lugar, a partir del informe elaborado por el **INVIMA** se evidenció que las muestras 1, 8, 11 y 13 de **GLORIA** presentaron niveles de concentración de CMP muy superiores a la medida de referencia. En efecto, los valores encontrados fueron de 160.4, 103.7, 115.2 y 84.6, respectivamente, que sobrepasaron considerablemente el valor de referencia. Esto permite evidenciar la presencia de lactosuero en sus lechos, en los términos ya expuestos.

En segundo lugar, los indicios económicos analizados permitieron constatar que **GLORIA** incurrió en los comportamientos aludidos. En lo que tiene que ver con la compra de lactosueros, se logró demostrar que, para el mes de enero de 2020, el investigado presentó un incremento en compras que no se pudo justificar para el año 2020. Como tal, fueron [REDACTED] kg de lactosuero que no fueron utilizados como materia prima para la elaboración de bebidas lácteas diferentes a la leche entera (UAT), lo que permitió inferir que fueron adicionados a la leche que comercializó.

De la misma manera, al evaluar la relación entre los costos de la materia prima y el precio final de venta de leche (UAT) de **GLORIA** con las de **EL RECREO**, se observó que su proporción de costo de materia prima en relación con su precio de venta era menor. Esta circunstancia permitió concluir que los altos niveles de CMP encontrados en la leche entera UAT producida y comercializada por **GLORIA** eran el resultado de la adición de lactosuero.

Con fundamento en lo expuesto, se pudo concluir que los altos niveles de CMP encontrados en la leche que comercializó **GLORIA** fueron causados por la adición de lactosuero. Esto le permitió mantener precios más favorables para sus productos respecto de otros competidores con reportes para sus productos de

niveles de CMP considerablemente más bajos al valor de referencia establecido por las autoridades competentes.

En consecuencia, y según el material probatorio expuesto en la presente Resolución, este Despacho encuentra que **GLORIA** incurrió en las conductas desleales previstas en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, pues engañó de manera significativa a los consumidores sobre las características de los productos que ofreció y, además, violó la prohibición contemplada en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**. Dicha vulneración de las disposiciones descritas le otorgó una ventaja que resulta significativa para este Despacho, de conformidad con los hechos descritos en este acto administrativo.

11.2.2. Responsabilidad de HACIENDA SAN MATEO

Este Despacho encuentra que los elementos probatorios que obran en el Expediente y que fueron valorados conjuntamente en esta Resolución, permiten concluir que **HACIENDA SAN MATEO** infringió lo previsto en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996. Lo anterior, toda vez que adicionó lactosuero a la leche que comercializó y con ese comportamiento **(i)** engañó a los consumidores, permitiéndoles incurrir en error, y **(ii)** violó lo previsto en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** que establecen que no se puede, en ningún caso, adicionar lactosuero a la leche.

En primer lugar, a partir del informe elaborado por el **INVIMA** se evidenció que la muestra 14 de **HACIENDA SAN MATEO** presentó niveles de concentración de CMP muy superiores a la medida de referencia. Concretamente, la muestra arrojó un valor de 168.9, el cual es significativamente superior a la medida de referencia.

En segundo lugar, los indicios económicos analizados permitieron constatar que **HACIENDA SAN MATEO** incurrió en los comportamientos aludidos. En lo que tiene que ver con la compra de lactosueros, se logró demostrar que para el año 2020 el investigado tuvo un inventario de [REDACTED] kg de lactosuero que no fue utilizado para fabricar productos lácteos diferentes a la leche entera (UAT), lo que permitió inferir que fueron adicionados a la leche que comercializó. De la misma manera, al evaluar la relación entre los costos de la materia prima y el precio final de venta de leche (UAT) de **HACIENDA SAN MATEO** con las de **EL RECREO**, se observó que su proporción de costo de materia prima en relación con su precio de venta era menor. Esta circunstancia permitió concluir que los altos niveles de CMP encontrados en la leche entera UAT producida y comercializada por **HACIENDA SAN MATEO** eran el resultado de la adición de lactosuero.

Con fundamento en lo expuesto, se pudo concluir que los altos niveles de CMP encontrados en la leche que comercializó **HACIENDA SAN MATEO** fueron causados por la adición de lactosuero. Esto le permitió mantener precios más favorables para sus productos respecto de otros competidores con reportes para sus productos de niveles de CMP considerablemente más bajos al valor de referencia establecido por las autoridades competentes.

En consecuencia, y según el material probatorio expuesto en la presente Resolución, este Despacho encuentra que **HACIENDA SAN MATEO** incurrió en las conductas desleales previstas en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, pues engañó de manera significativa a los consumidores sobre las características de los productos que ofreció y, además, violó la prohibición contemplada en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución

No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**. Dicha vulneración de las disposiciones descritas le otorgó una ventaja que resulta significativa para este Despacho, de conformidad con los hechos descritos en este acto administrativo.

11.2.3. Responsabilidad de LACTALIS

Este Despacho encuentra que los elementos probatorios que obran en el Expediente y que fueron valorados conjuntamente en esta Resolución, permiten concluir que **GLORIA** infringió lo previsto en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996. Lo anterior, toda vez que adicionó lactosuero a la leche que comercializó y con ese comportamiento (i) engañó a los consumidores, permitiéndoles incurrir en error, y (ii) violó lo previsto en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 que establece que no se puede, en ningún caso, adicionar lactosuero a la leche.

En primer lugar, a partir del informe elaborado por el **INVIMA** se evidenció que las muestras 9 y 29 de **LACTALIS** presentaron niveles de concentración de CMP muy superiores a la medida de referencia. En efecto, los valores encontrados fueron de 126,1 y 52,9 respectivamente, que sobrepasaron considerablemente el límite máximo de 30 µg/ml fijado por la autoridad competente.

En segundo lugar, los indicios económicos analizados permitieron constatar que **LACTALIS** incurrió en los comportamientos aludidos, como quiera que al evaluar la relación entre los costos de la materia prima y el precio final de venta de leche (UAT) de **LACTALIS** con las de **EL RECREO**, se observó que su proporción de costo de materia prima en relación con su precio de venta era menor. Lo anterior, a pesar de que se trata de empresas comparables en este sentido, por el tipo de productos vendidos.

Esta circunstancia, reforzó la hipótesis conforme con la cual los altos niveles de CMP encontrados en la leche entera UAT producida y comercializada por **LACTALIS** eran el resultado de la adición de lactosuero.

Con fundamento en lo expuesto, se pudo concluir que los altos niveles de CMP encontrados en la leche que comercializó **LACTALIS** fueron causados por la adición de lactosuero. Esto le permitió mantener precios más favorables para sus productos respecto de otros competidores con reportes para sus productos de niveles de CMP considerablemente más bajos al valor de referencia establecido por las autoridades competentes.

En consecuencia, y según el material probatorio expuesto en la presente Resolución, este Despacho encuentra que **LACTALIS** incurrió en las conductas desleales previstas en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996, pues engañó a los consumidores sobre las características de los productos que ofreció y, además, violó la prohibición contemplada en el numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007 del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**. Dicha vulneración de las disposiciones descritas le otorgó una ventaja que resulta significativa para este Despacho, de conformidad con los hechos descritos en este acto administrativo.

11.2.4. Responsabilidad de SABANALAC

11.2.4.1. Artículo 11 de la Ley 256 de 1996

Este Despacho encuentra que los elementos probatorios que obran en el Expediente y que fueron valorados conjuntamente en esta Resolución, permiten concluir que **SABANALAC** infringió lo previsto en el artículo 11 de la Ley 256 de

1996. Lo anterior, toda vez que adicionó lactosuero a la leche que comercializó y con ese comportamiento engañó a los consumidores, induciéndolos a incurrir en error.

A partir del informe elaborado por el **INVIMA** se evidenció que las muestras 2, 10, 16 y 21 de **SABANALAC** presentaron niveles de concentración de CMP muy superiores a la medida de referencia. En efecto, los valores encontrados fueron de 150,6, 53,8, 101,3 y 60 respectivamente, sobrepasando considerablemente el límite máximo de 30 µg/ml fijado por la autoridad competente, e incluso el valor de referencia de 100 µg/ml considerado por la Delegatura para efectos de la apertura de la investigación administrativa.

Con base en los resultados arrojados por el análisis y, lo indicado por el **INVIMA** respecto de que la técnica de detección permite distinguir entre el pseudo CMP y el CMP proveniente de la adición de lactosuero, se infiere que su leche fue adicionada con este producto. Sin embargo, esta circunstancia no fue informada al consumidor. De esta manera, se habría inducido en error a los consumidores que adquirieron el producto con la intención obtener las características propias de la leche entera higienizada (UAT) sin contar que esta había sido adicionada con lactosuero.

En consecuencia, y según el material probatorio expuesto en la presente Resolución, este Despacho encuentra que **SABANALAC** incurrió en la conducta desleal prevista en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996, pues engañó a los consumidores sobre las características del producto que ofreció, toda vez que adicionó lactosuero a la leche entera higienizada (UAT) sin que esto fuera comunicado.

11.2.4.2. Artículo 18 de la Ley 256 de 1996

Por su parte, este Despacho encuentra que los elementos probatorios que obran en el Expediente y que se valoraron conjuntamente en esta Resolución, no permiten concluir que **SABANALAC** infringió lo previsto en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996. Lo anterior, toda vez que, si bien se pudo acreditar la infracción del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 que establece que no se puede, en ningún caso, adicionar lactosuero a la leche, no fue posible acreditar que de dicha violación hubiese resultado una ventaja competitiva en cabeza de **SABANALAC**.

En primer lugar, a partir del informe elaborado por el **INVIMA** se evidenció que las muestras 2, 10, 16 y 21 de **SABANALAC** presentaron niveles de concentración de CMP superiores a la medida de referencia. En efecto, los valores encontrados fueron de 150,6, 53,8, 101,3 y 60 respectivamente, que sobrepasaron el límite máximo de 30 µg/ml fijado por la autoridad competente, e incluso el valor de referencia de 100 µg/ml considerado por la Delegatura para efectos de la apertura de la investigación administrativa. Con base en los resultados arrojados por el análisis y, lo indicado por el **INVIMA** respecto de que la técnica de detección permite distinguir entre el pseudo CMP y el CMP proveniente de la adición de lactosuero, se infiere que su leche fue adicionada con este producto.

Ahora bien, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, en el caso de **SABANALAC** no existen elementos suficientes que den cuenta que haya obtenido una ventaja competitiva como consecuencia de la violación de normas causada por la adición de lactosuero a la leche, en los términos requeridos para que se configure la conducta prevista en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996.

Lo anterior toda vez que, al revisar el análisis de costos de la materia prima y su proporción en el precio de los productos producidos por **SABANALAC** frente

a **EL RECREO**, el Despacho constató que, **SABANALAC** tenía costos de materia prima similares a **EL RECREO**, aunque con una concentración menor y un promedio ligeramente mayor. Así no existen elementos suficientes que den cuenta de una ventaja competitiva, teniendo en cuenta las consideraciones descritas en el numeral **11.1.** de este acto administrativo.

Con fundamento en lo expuesto, este Despacho concluye que **SABANALAC** no incurrió en la conducta prevista en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996, como quiera que si bien infringió una norma, no se evidenció que, como consecuencia de esto, haya obtenido una ventaja competitiva significativa en el mercado.

DÉCIMO SEGUNDO: Monto de las sanciones

12.1. Sanción a pagar por GLORIA

12.1.1. Artículo 11 de la Ley 256 de 1996

En cuanto a los criterios de graduación de la sanción a imponer a **GLORIA**, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, respecto de la infracción a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996 (actos de engaño), este Despacho indica lo siguiente:

Sobre la *dimensión del mercado afectado*, se tiene que con la conducta afectó un producto como la leche entera higienizada (UAT) que, de acuerdo con lo expuesto en el ordenamiento jurídico, es un alimento que representa un alto riesgo para la salud pública, así como hace parte de la canasta familiar por ser esencial para atender las necesidades básicas de los consumidores, atendiendo a su valor institucional. Por ende, resulta fundamental proteger a los consumidores que adquieren dicho producto teniendo en cuenta también que atendiendo a la naturaleza de la leche, el suministro de información por parte del productor y el comercializador es el único mecanismo con el que cuentan los consumidores para tomar decisiones de consumo, sin que un consumidor pueda de otra manera detectar la presencia de lactosueros y en general, la falsedad o imprecisión de la información suministrada por parte del productor. Por este motivo, todo su proceso, desde su producción hasta la distribución del producto final, está regulado. Además, se trata de un producto que reviste gran importancia nutricional.

Así, con fundamento en lo mencionado, la infracción del artículo 11 de la Ley 256 de 1996, genera una afectación en los consumidores de un producto de gran relevancia como es la leche entera higienizada (UAT). Dicha circunstancia no solamente impacta la determinación que estos puedan adoptar frente a sus decisiones de consumo, sino que afecta el componente nutricional que esperan recibir. Lo anterior, en el entendido que, como se indicó, si bien el lactosuero no representa un peligro para la salud, lo cierto es que no contiene las mismas propiedades que la leche entera higienizada (UAT) que la investigada anunciaba vender. Por este motivo, ante la ausencia de información que permitiera a los consumidores respecto de las diferencias que presentaban los productos comercializados por **GLORIA** y lo que esperaban adquirir, la infractora afectó el mercado del producto analizado.

En relación con el *grado de participación de la conducta*, este Despacho encontró probado que **GLORIA** tuvo una participación activa e indispensable en la conducta desleal desplegada, que afectó la leche entera higienizada (UAT) y a los consumidores. Como se indicó en este acto administrativo, existe una prohibición de adicionar lactosuero en la leche que no fue respetada en el caso de la investigada de conformidad con los indicios analizados. En ese sentido, y

comoquiera que se descartó que la alta concentración de CMP tuviera un origen diferente al lactosuero, fue necesario que la investigada desplegara una conducta encaminada a adicionar dicho producto en la leche.

Con fundamento en los criterios anteriormente analizados, a **GLORIA**, se le impondrá una multa de **DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁵⁴ (2.292 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTAS SETENTA Y DOS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁵⁵ (265.872 UVB 2025)** que corresponden a **TRES MIL SETENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$3.071.353.344,00)**, por las actuaciones en contravía a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996.

La sanción corresponde con aproximadamente al 2,16% de la multa máxima potencialmente aplicable de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, y aproximadamente al ██████% del patrimonio líquido reportado en el año 2023 por **GLORIA**.

12.1.2. Artículo 18 de la Ley 256 de 1996

En cuanto a los criterios de graduación de la sanción a imponer a **GLORIA**, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, respecto de la infracción a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996 (infracción de normas), este Despacho indica lo siguiente:

En relación con el *impacto que las conductas tuvieron en el mercado*, este Despacho debe señalar que está demostrado que el comportamiento que le fue acreditado a **GLORIA** generó una ventaja competitiva significativa, pues pudo incurrir en menores costos en su materia prima. Dicha circunstancia, fundamentada en la infracción del numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007, le permitió a su vez obtener una ventaja frente a competidores como **EL RECREO** cuyos costos fueron superiores. Asimismo, al tener un componente de costos inferiores, esto también le permitió vender sus productos a precios competitivos. Así, dichas circunstancias generaron un impacto significativo en el mercado y en las decisiones de los consumidores. Por lo tanto, este criterio se tendrá en cuenta para la graduación de la multa a imponer a **GLORIA**.

Sobre la *dimensión del mercado afectado*, se tiene que con la conducta afectó un producto como la leche entera higienizada (UAT) que, de acuerdo con lo expuesto en el ordenamiento jurídico, es un alimento que representa un alto riesgo para la salud pública. Por este motivo, todo su proceso, desde su producción hasta la distribución del producto final, está regulado. Además, se trata de un producto que reviste gran importancia nutricional.

Así, con fundamento en lo mencionado, la infracción del artículo 18 de la Ley 256 de 1996, genera una afectación en los consumidores de un producto de gran relevancia como es la leche entera higienizada (UAT) y en los competidores que concurrir al mercado. Efectivamente, la circunstancia anotada no solamente

¹⁵⁴ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁵⁵ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

RESOLUCIÓN NÚMERO **4160** DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

impacta la determinación que los compradores de leche entera higienizada (UAT) puedan adoptar frente a sus decisiones de consumo, sino que afecta la concurrencia de otros agentes del mercado que no usen lactosuero en su producto.

Lo anterior, en el entendido que, como se indicó, si bien el lactosuero no representa un peligro para la salud, lo cierto es que no contiene las mismas propiedades que la leche entera higienizada (UAT) que la investigada anunciaba vender. Por este motivo, ante la ausencia de información que permitiera a los consumidores respecto de las diferencias que presentaban los productos comercializados por **GLORIA** y lo que esperaban adquirir afectaron la leche en el mercado. Además, la conducta impactó a los agentes del mercado que, como **EL RECREO**, no implementaron la misma actuación y tuvieron que asumir mayores costos al momento de producir leche entera higienizada (UAT).

En cuanto al *beneficio obtenido por el infractor de la conducta*, este Despacho demostró que la conducta desleal de **GLORIA** le otorgó un beneficio directo, toda vez que logró reducir sus costos. De esa manera, es posible concluir que pudo ofrecer a los consumidores un producto a precios competitivos sin tener que asumir el costo que realmente tendría el uso exclusivo de leche en sus productos. Lo anterior, como se indicó previamente, le otorgó una ventaja competitiva significativa.

En relación con el *grado de participación de la conducta*, este Despacho encontró probado que **GLORIA** tuvo una participación activa e indispensable en la conducta desleal desplegada, que afectó la leche entera higienizada (UAT) y a los consumidores. Como se indicó en este acto administrativo, existe una prohibición de adicionar lactosuero en la leche que no fue respetada en el caso de la investigada de conformidad con los indicios analizados. En ese sentido, y comoquiera que se descartó que la alta concentración de CMP tuviera un origen diferente al lactosuero, fue necesario que la investigada desplegara una conducta encaminada a adicionar dicho producto en la leche.

Con fundamento en los criterios anteriormente analizados, a **GLORIA**, se le impondrá una multa de **CUATRO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁵⁶ (4.585 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁵⁷ (531.860 UVB 2025)** que corresponden a **SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.144.046.720,00)**, por las actuaciones en contravía a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996.

La sanción corresponde con aproximadamente al 4,32% de la multa máxima potencialmente aplicable de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, y aproximadamente al ████% del patrimonio líquido reportado en el año 2023 por **GLORIA**.

12.2. Sanción a pagar por HACIENDA SAN MATEO

12.2.1. Artículo 11 de la Ley 256 de 1996

¹⁵⁶ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁵⁷ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

E-4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

En cuanto a los criterios de graduación de la sanción a imponer a **HACIENDA SAN MATEO**, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, respecto de la infracción a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996 (actos de engaño), este Despacho indica lo siguiente:

Sobre la *dimensión del mercado afectado*, se tiene que con la conducta afectó un producto como la leche entera higienizada (UAT) que, de acuerdo con lo expuesto en el ordenamiento jurídico, es un alimento que representa un alto riesgo para la salud pública, así como hace parte de la canasta familiar por ser esencial para atender las necesidades básicas de los consumidores, atendiendo a su valor institucional. Por ende, resulta fundamental proteger a los consumidores que adquieren dicho producto teniendo en cuenta también que atendiendo a la naturaleza de la leche, el suministro de información por parte del productor y el comercializador es el único mecanismo con el que cuentan los consumidores para tomar decisiones de consumo, sin que un consumidor pueda de otra manera detectar la presencia de lactosueros y en general, la falsedad o imprecisión de la información suministrada por parte del productor. Por este motivo, todo su proceso, desde su producción hasta la distribución del producto final, está regulado. Además, se trata de un producto que reviste gran importancia nutricional.

Así, con fundamento en lo mencionado, la infracción del artículo 11 de la Ley 256 de 1996, genera una afectación en los consumidores de un producto de gran relevancia como es la leche entera higienizada (UAT). Dicha circunstancia no solamente impacta la determinación que estos puedan adoptar frente a sus decisiones de consumo, sino que afecta el componente nutricional que esperan recibir. Lo anterior, en el entendido que, como se indicó, si bien el lactosuero no representa un peligro para la salud, lo cierto es que no contiene las mismas propiedades que la leche entera higienizada (UAT) que la investigada anunciaba vender. Por este motivo, ante la ausencia de información que permitiera a los consumidores respecto de las diferencias que presentaban los productos comercializados por **HACIENDA SAN MATEO** y lo que esperaban adquirir, la infractora afectó el mercado del producto analizado.

En relación con el *grado de participación de la conducta*, este Despacho encontró probado que **HACIENDA SAN MATEO** tuvo una participación activa e indispensable en la conducta desleal desplegada, que afectó la leche entera higienizada (UAT) y a los consumidores. Como se indicó en este acto administrativo, existe una prohibición de adicionar lactosuero en la leche que no fue respetada en el caso de la investigada de conformidad con los indicios analizados. En ese sentido, y comoquiera que se descartó que la alta concentración de CMP tuviera un origen diferente al lactosuero, fue necesario que la investigada desplegara una conducta encaminada a adicionar dicho producto en la leche.

Con fundamento en los criterios anteriormente analizados, a **HACIENDA SAN MATEO**, se le impondrá una multa de **TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁵⁸ (364 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTAS VEINTICUATRO UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁵⁹ (42.224 UVB 2025)** que corresponden a **CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO**

¹⁵⁸ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁵⁹ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PESOS MONEDA CORRIENTE (\$487.771.648,00), por las actuaciones en contravía a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996.

La sanción corresponde con aproximadamente al 2,42% de la multa máxima potencialmente aplicable de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, y aproximadamente al ██████% del patrimonio líquido reportado en el año 2023 por **HACIENDA SAN MATEO**.

12.2.2. Artículo 18 de la Ley 256 de 1996

En cuanto a los criterios de graduación de la sanción a imponer a **HACIENDA SAN MATEO**, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, respecto de la infracción a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996 (infracción de normas), este Despacho indica lo siguiente:

En relación con el *impacto que las conductas tuvieron en el mercado*, este Despacho debe señalar que está demostrado que el comportamiento que le fue acreditado a **HACIENDA SAN MATEO** generó una ventaja competitiva significativa, pues pudo incurrir en menores costos en su materia prima. Dicha circunstancia, fundamentada en la infracción del numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007, le permitió a su vez obtener una ventaja frente a competidores como **EL RECREO** cuyos costos fueron superiores. Asimismo, al tener un componente de costos inferiores, esto también le permitió vender sus productos a precios competitivos. Así, dichas circunstancias generaron un impacto significativo en el mercado y en las decisiones de los consumidores. Por lo tanto, este criterio se tendrá en cuenta para la graduación de la multa a imponer a **HACIENDA SAN MATEO**.

Sobre la *dimensión del mercado afectado*, se tiene que con la conducta afectó un producto como la leche entera higienizada (UAT) que, de acuerdo con lo expuesto en el ordenamiento jurídico, es un alimento que representa un alto riesgo para la salud pública. Por este motivo, todo su proceso, desde su producción hasta la distribución del producto final, está regulado. Además, se trata de un producto que reviste gran importancia nutricional.

Así, con fundamento en lo mencionado, la infracción del artículo 18 de la Ley 256 de 1996, genera una afectación en los consumidores de un producto de gran relevancia como es la leche entera higienizada (UAT) y en los competidores que concurrir al mercado. Efectivamente, la circunstancia anotada no solamente impacta la determinación que los compradores de leche entera higienizada (UAT) puedan adoptar frente a sus decisiones de consumo, sino que afecta la concurrencia de otros agentes del mercado que no usen lactosuero en su producto.

Lo anterior, en el entendido que, como se indicó, si bien el lactosuero no representa un peligro para la salud, lo cierto es que no contiene las mismas propiedades que la leche entera higienizada (UAT) que la investigada anunciaba vender. Por este motivo, ante la ausencia de información que permitiera a los consumidores respecto de las diferencias que presentaban los productos comercializados por **HACIENDA SAN MATEO** y lo que esperaban adquirir afectaron la leche en el mercado. Además, la conducta impactó a los agentes del mercado que, como **EL RECREO**, no implementaron la misma actuación y tuvieron que asumir mayores costos al momento de producir leche entera higienizada (UAT).

En cuanto al *beneficio obtenido por el infractor de la conducta*, este Despacho demostró que la conducta desleal de **HACIENDA SAN MATEO** le otorgó un

beneficio directo, toda vez que logró reducir sus costos. De esa manera, es posible concluir que pudo ofrecer a los consumidores un producto a precios competitivos sin tener que asumir el costo que realmente tendría el uso exclusivo de leche en sus productos. Lo anterior, como se indicó previamente, le otorgó una ventaja competitiva significativa.

En relación con el *grado de participación de la conducta*, este Despacho encontró probado que **HACIENDA SAN MATEO** tuvo una participación activa e indispensable en la conducta desleal desplegada, que afectó la leche entera higienizada (UAT) y a los consumidores. Como se indicó en este acto administrativo, existe una prohibición de adicionar lactosuero en la leche que no fue respetada en el caso de la investigada de conformidad con los indicios analizados. En ese sentido, y comoquiera que se descartó que la alta concentración de CMP tuviera un origen diferente al lactosuero, fue necesario que la investigada desplegara una conducta encaminada a adicionar dicho producto en la leche.

Con fundamento en los criterios anteriormente analizados, a **HACIENDA SAN MATEO**, se le impondrá una multa de **SETECIENTOS VEINTISIETE SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁶⁰ (727 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **OCHENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTAS TREINTA Y DOS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁶¹ (84.332 UVB 2025)** que corresponden a **NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS TRES MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$974.203.264,00)**, por las actuaciones en contravía a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996.

La sanción corresponde con aproximadamente al 4,84% de la multa máxima potencialmente aplicable de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, y aproximadamente al ██████% del patrimonio líquido reportado en el año 2023 por **HACIENDA SAN MATEO**.

12.3. Sanción a pagar por LACTALIS

12.3.1. Artículo 11 de la Ley 256 de 1996

En cuanto a los criterios de graduación de la sanción a imponer a **LACTALIS**, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, respecto de la infracción a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996 (actos de engaño), este Despacho indica lo siguiente:

Sobre la *dimensión del mercado afectado*, se tiene que con la conducta afectó un producto como la leche entera higienizada (UAT) que, de acuerdo con lo expuesto en el ordenamiento jurídico, es un alimento que representa un alto riesgo para la salud pública, así como hace parte de la canasta familiar por ser esencial para atender las necesidades básicas de los consumidores, atendiendo a su valor institucional. Por ende, resulta fundamental proteger a los consumidores que adquieren dicho producto teniendo en cuenta también que atendiendo a la naturaleza de la leche, el suministro de información por parte del productor y el comercializador es el único mecanismo con el que cuentan los consumidores para tomar decisiones de consumo, sin que un consumidor pueda

¹⁶⁰ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁶¹ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de otra manera detectar la presencia de lactosueros y en general, la falsedad o imprecisión de la información suministrada por parte del productor. Por este motivo, todo su proceso, desde su producción hasta la distribución del producto final, está regulado. Además, se trata de un producto que reviste gran importancia nutricional.

Así, con fundamento en lo mencionado, la infracción del artículo 11 de la Ley 256 de 1996, genera una afectación en los consumidores de un producto de gran relevancia como es la leche entera higienizada (UAT). Dicha circunstancia no solamente impacta la determinación que estos puedan adoptar frente a sus decisiones de consumo, sino que afecta el componente nutricional que esperan recibir. Lo anterior, en el entendido que, como se indicó, si bien el lactosuero no representa un peligro para la salud, lo cierto es que no contiene las mismas propiedades que la leche entera higienizada (UAT) que la investigada anunciaba vender. Por este motivo, ante la ausencia de información que permitiera a los consumidores respecto de las diferencias que presentaban los productos comercializados por **LACTALIS** y lo que esperaban adquirir, la infractora afectó el mercado del producto analizado.

En relación con el *grado de participación de la conducta*, este Despacho encontró probado que **LACTALIS** tuvo una participación activa e indispensable en la conducta desleal desplegada, que afectó la leche entera higienizada (UAT) y a los consumidores. Como se indicó en este acto administrativo, existe una prohibición de adicionar lactosuero en la leche que no fue respetada en el caso de la investigada de conformidad con los indicios analizados. En ese sentido, y comoquiera que se descartó que la alta concentración de CMP tuviera un origen diferente al lactosuero, fue necesario que la investigada desplegara una conducta encaminada a adicionar dicho producto en la leche.

Con fundamento en los criterios anteriormente analizados, a **LACTALIS**, se le impondrá una multa de **DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁶² (2.572 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁶³ (298.352 UVB 2025)** que corresponden a **TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$3.446.562.304,00)**, por las actuaciones en contravía a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996.

La sanción corresponde con aproximadamente al 0,34% de la multa máxima potencialmente aplicable de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, y aproximadamente al ██████% del patrimonio líquido reportado en el año 2023 por **LACTALIS**.

12.3.2. Artículo 18 de la Ley 256 de 1996

En cuanto a los criterios de graduación de la sanción a imponer a **LACTALIS**, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, respecto de la infracción a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996 (infracción de normas), este Despacho indica lo siguiente:

¹⁶² Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁶³ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En relación con el *impacto que las conductas tuvieron en el mercado*, este Despacho debe señalar que está demostrado que el comportamiento que le fue acreditado a **LACTALIS** generó una ventaja competitiva significativa, pues pudo incurrir en menores costos en su materia prima. Dicha circunstancia, fundamentada en la infracción del numeral 1 del artículo 14 del Decreto 616 de 2006 y el artículo 8 de la Resolución No. 2997 de 2007, le permitió a su vez obtener una ventaja frente a competidores como **EL RECREO** cuyos costos fueron superiores. Asimismo, al tener un componente de costos inferiores, esto también le permitió vender sus productos a precios competitivos. Así, dichas circunstancias generaron un impacto significativo en el mercado y en las decisiones de los consumidores. Por lo tanto, este criterio se tendrá en cuenta para la graduación de la multa a imponer a **LACTALIS**.

Sobre la *dimensión del mercado afectado*, se tiene que con la conducta afectó un producto como la leche entera higienizada (UAT) que, de acuerdo con lo expuesto en el ordenamiento jurídico, es un alimento que representa un alto riesgo para la salud pública. Por este motivo, todo su proceso, desde su producción hasta la distribución del producto final, está regulado. Además, se trata de un producto que reviste gran importancia nutricional.

Así, con fundamento en lo mencionado, la infracción del artículo 18 de la Ley 256 de 1996, genera una afectación en los consumidores de un producto de gran relevancia como es la leche entera higienizada (UAT) y en los competidores que concurrir al mercado. Efectivamente, la circunstancia anotada no solamente impacta la determinación que los compradores de leche entera higienizada (UAT) puedan adoptar frente a sus decisiones de consumo, sino que afecta la concurrencia de otros agentes del mercado que no usen lactosuero en su producto.

Lo anterior, en el entendido que, como se indicó, si bien el lactosuero no representa un peligro para la salud, lo cierto es que no contiene las mismas propiedades que la leche entera higienizada (UAT) que la investigada anunciaba vender. Por este motivo, ante la ausencia de información que permitiera a los consumidores respecto de las diferencias que presentaban los productos comercializados por **LACTALIS** y lo que esperaban adquirir afectaron la leche en el mercado. Además, la conducta impactó a los agentes del mercado que, como **EL RECREO**, no implementaron la misma actuación y tuvieron que asumir mayores costos al momento de producir leche entera higienizada (UAT).

En cuanto al *beneficio obtenido por el infractor de la conducta*, este Despacho demostró que la conducta desleal de **LACTALIS** le otorgó un beneficio directo, toda vez que logró reducir sus costos. De esa manera, es posible concluir que pudo ofrecer a los consumidores un producto a precios competitivos sin tener que asumir el costo que realmente tendría el uso exclusivo de leche en sus productos. Lo anterior, como se indicó previamente, le otorgó una ventaja competitiva significativa.

En relación con el *grado de participación de la conducta*, este Despacho encontró probado que **LACTALIS** tuvo una participación activa e indispensable en la conducta desleal desplegada, que afectó la leche entera higienizada (UAT) y a los consumidores. Como se indicó en este acto administrativo, existe una prohibición de adicionar lactosuero en la leche que no fue respetada en el caso de la investigada de conformidad con los indicios analizados. En ese sentido, y comoquiera que se descartó que la alta concentración de CMP tuviera un origen diferente al lactosuero, fue necesario que la investigada desplegara una conducta encaminada a adicionar dicho producto en la leche.

Con fundamento en los criterios anteriormente analizados, a **LACTALIS**, se le impondrá una multa de **CINCO MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁶⁴ (5.144 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **QUINIENTAS NOVENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CUATRO UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁶⁵ (596.704 UVB 2025)** que corresponden a **SEIS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.893.124.608,00)**, por las actuaciones en contravía a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996.

La sanción corresponde con aproximadamente al 0,68% de la multa máxima potencialmente aplicable de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, y aproximadamente al ██████% del patrimonio líquido reportado en el año 2023 por **LACTALIS**.

12.4. Sanción a pagar por SABANALAC

12.4.1. Artículo 11 de la Ley 256 de 1996

En cuanto a los criterios de graduación de la sanción a imponer a **SABANALAC**, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, respecto de la infracción a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996 (actos de engaño), este Despacho indica lo siguiente:

Sobre la *dimensión del mercado afectado*, se tiene que con la conducta afectó un producto como la leche entera higienizada (UAT) que, de acuerdo con lo expuesto en el ordenamiento jurídico, es un alimento que representa un alto riesgo para la salud pública, así como hace parte de la canasta familiar por ser esencial para atender las necesidades básicas de los consumidores, atendiendo a su valor institucional. Por ende, resulta fundamental proteger a los consumidores que adquieren dicho producto teniendo en cuenta también que atendiendo a la naturaleza de la leche, el suministro de información por parte del productor y el comercializador es el único mecanismo con el que cuentan los consumidores para tomar decisiones de consumo, sin que un consumidor pueda de otra manera detectar la presencia de lactosueros y en general, la falsedad o imprecisión de la información suministrada por parte del productor. Por este motivo, todo su proceso, desde su producción hasta la distribución del producto final, está regulado. Además, se trata de un producto que reviste gran importancia nutricional.

Así, con fundamento en lo mencionado, la infracción del artículo 11 de la Ley 256 de 1996, genera una afectación en los consumidores de un producto de gran relevancia como es la leche entera higienizada (UAT). Dicha circunstancia no solamente impacta la determinación que estos puedan adoptar frente a sus decisiones de consumo, sino que afecta el componente nutricional que esperan recibir. Lo anterior, en el entendido que, como se indicó, si bien el lactosuero no representa un peligro para la salud, lo cierto es que no contiene las mismas propiedades que la leche entera higienizada (UAT) que la investigada anunciaba vender. Por este motivo, ante la ausencia de información que permitiera a los consumidores respecto de las diferencias que presentaban los productos

¹⁶⁴ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁶⁵ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- 4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

comercializados por **SABANALAC** y lo que esperaban adquirir, la infractora afectó el mercado del producto analizado.

En relación con el *grado de participación de la conducta*, este Despacho encontró probado que **SABANALAC** tuvo una participación activa e indispensable en la conducta desleal desplegada, que afectó la leche entera higienizada (UAT) y a los consumidores. Como se indicó en este acto administrativo, existe una prohibición de adicionar lactosuero en la leche que no fue respetada en el caso de la investigada de conformidad con los indicios analizados. En ese sentido, y comoquiera que se descartó que la alta concentración de CMP tuviera un origen diferente al lactosuero, fue necesario que la investigada desplegara una conducta encaminada a adicionar dicho producto en la leche.

Con fundamento en los criterios anteriormente analizados, a **SABANALAC**, se le impondrá una multa de **SEISCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁶⁶ (600 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTAS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁶⁷ (69.600 UVB 2025)** que corresponden a **OCHOCIENTOS CUATRO MILLONES DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$804.019.200,00)**, por las actuaciones en contravía a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996.

La sanción corresponde con aproximadamente al 0,52% de la multa máxima potencialmente aplicable de acuerdo con el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, y aproximadamente al ██████% del patrimonio líquido reportado en el año 2023 por **SABANALAC**.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. DECLARAR que **GLORIA COLOMBIA S.A.S.** identificada con NIT. 830.507.278-9, **LACTALIS COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 800.245.795-0, **COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.**, identificada con NIT. 860.043.347-5 y **SABANALAC S.A.S.**, identificada con NIT. 860.512.466-6, violaron lo previsto en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996, al incurrir en la conducta desleal de engaño.

ARTÍCULO 2. IMPONER a **GLORIA COLOMBIA S.A.S.** identificada con NIT. 830.507.278-9, **LACTALIS COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 800.245.795-0 y **COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.**, identificada con NIT. 860.043.347-5 y **SABANALAC S.A.S.**, identificada con NIT. 860.512.466-6, por haber incurrido en la conducta desleal prevista en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996, 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, las siguientes multas:

2.1. A GLORIA COLOMBIA S.A.S. identificada con NIT. 830.507.278-9, una multa de **DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS SALARIOS MÍNIMOS**

¹⁶⁶ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁶⁷ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5 - 4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁶⁸ (2.292 SMLMV), equivalentes a aproximadamente **DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTAS SETENTA Y DOS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁶⁹ (265.872 UVB 2025)** que corresponden a **TRES MIL SETENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$3.071.353.344,00)**.

2.2. A LACTALIS COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT. 800.245.795-0, una multa de **DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁷⁰ (2.572 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁷¹ (298.352 UVB 2025)** que corresponden a **TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$3.446.562.304,00)**.

2.3. A COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA., identificada con NIT. 860.043.347-5, una multa de **TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁷² (364 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTAS VEINTICUATRO UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁷³ (42.224 UVB 2025)** que corresponden a **CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$487.771.648,00)**.

2.4. A SABANALAC S.A.S., identificada con NIT. 860.512.466-6, una multa de **SEISCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁷⁴ (600 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTAS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁷⁵ (69.600 UVB 2025)** que corresponden a **OCHOCIENTOS CUATRO MILLONES DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$804.019.200,00)**.

PARÁGRAFO. El valor de la sanción deberá ser pagado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta Resolución, vencido este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, los cuales serán liquidados a la tasa del 12% efectivo anual. Para el efecto podrá utilizarse los siguientes medios de pago:

1. A través del Botón de Pagos **PSE** en el enlace <https://serviciolinea.sic.gov.co/sic.multas.pagos/payform>. Efectuada la transacción podrá descargar automáticamente el recibo de caja.

¹⁶⁸ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁶⁹ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷⁰ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁷¹ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷² Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁷³ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷⁴ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁷⁵ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

2. Utilizando el formato universal de recaudo, consignando en efectivo o cheque de gerencia en el Banco de Bogotá a la cuenta corriente No. 062-75438-7, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio NIT. 800.176.089-2 y código rentístico 03. En este caso deberá acreditarse el pago, enviando el respectivo soporte través del correo electrónico contactenos@sic.gov.co donde se expedirá el recibo de caja aplicado a la Resolución sancionatoria o, en su defecto, entregar el soporte de pago en la ventanilla de la Tesorería de la Superintendencia de Industria y Comercio, ubicada en la Carrera 13 No. 27-00, piso 3, Bogotá D.C.

ARTÍCULO 3. DECLARAR que **GLORIA COLOMBIA S.A.S.** identificada con NIT. 830.507.278-9, **LACTALIS COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 800.245.795-0 y **COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.**, identificada con NIT. 860.043.347-5, violaron lo previsto en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996, al incurrir en la conducta desleal de violación de normas.

ARTÍCULO 4. IMPONER a **GLORIA COLOMBIA S.A.S.** identificada con NIT. 830.507.278-9, **LACTALIS COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 800.245.795-0 y **COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.**, identificada con NIT. 860.043.347-5, por haber incurrido en la conducta desleal prevista en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996, 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, las siguientes multas:

4.1. A GLORIA COLOMBIA S.A.S. identificada con NIT. 830.507.278-9, una multa de **CUATRO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁷⁶ (4.585 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁷⁷ (531.860 UVB 2025)** que corresponden a **SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.144.046.720,00)**.

4.2. A LACTALIS COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT. 800.245.795-0, una multa de **CINCO MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁷⁸ (5.144 SMLMV)**, equivalentes a aproximadamente **QUINIENTAS NOVENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CUATRO UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁷⁹ (596.704 UVB 2025)** que corresponden a **SEIS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.893.124.608,00)**.

4.3. A COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA., identificada con NIT. 860.043.347-5, una multa de **SETECIENTOS**

¹⁷⁶ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁷⁷ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷⁸ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁷⁹ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- - 4168

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

VEINTISIETE SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES¹⁸⁰ (727 SMLMV), equivalentes a aproximadamente OCHENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTAS TREINTA Y DOS UNIDADES DE VALOR BÁSICO¹⁸¹ (84.332 UVB 2025) que corresponden a NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS TRES MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$974.203.264,00).

PARÁGRAFO. El valor de la sanción deberá ser pagado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta Resolución, vencido este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, los cuales serán liquidados a la tasa del 12% efectivo anual. Para el efecto podrá utilizarse los siguientes medios de pago:

1. A través del Botón de Pagos **PSE** en el enlace <https://serviciolinea.sic.gov.co/sic.multas.pagos/payform>. Efectuada la transacción podrá descargar automáticamente el recibo de caja.

2. Utilizando el formato universal de recaudo, consignando en efectivo o cheque de gerencia en el Banco de Bogotá a la cuenta corriente No. 062-75438-7, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio NIT. 800.176.089-2 y código rentístico 03. En este caso deberá acreditarse el pago, enviando el respectivo soporte través del correo electrónico contactenos@sic.gov.co donde se expedirá el recibo de caja aplicado a la Resolución sancionatoria o, en su defecto, entregar el soporte de pago en la ventanilla de la Tesorería de la Superintendencia de Industria y Comercio, ubicada en la Carrera 13 No. 27-00, piso 3, Bogotá D.C.

ARTÍCULO 5. ARCHIVAR en favor de **SABANALAC S.A.S.**, identificada con NIT 860.512.466-6, la investigación por haber incurrido en la conducta desleal de violación de normas prevista en artículo 18 de la Ley 256 de 1996.

ARTÍCULO 6. ORDENAR a los sancionados, en aplicación del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente decisión, realicen la publicación de los siguientes textos, según corresponda:

*"Por instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, **GLORIA COLOMBIA S.A.S., LACTALIS COLOMBIA S.A.S., COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA. y SABANALAC S.A.S.** informan que:*

*Mediante la Resolución No. - - 4168 de 2025 expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, se impuso una sanción contra **GLORIA COLOMBIA S.A.S., LACTALIS COLOMBIA S.A.S., COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.** por haber incurrido en las conductas desleales de engaño y violación de normas previstas en los artículos 11 y 18 de la Ley 256 de 1996.*

*De igual manera, impuso una sanción contra **SABANALAC S.A.S.** por haber incurrido en la conducta desleal de engaño prevista en el artículo 11 de la Ley 256 de 1996.*

Lo anterior, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009".

¹⁸⁰ Salarios mínimos vigentes para 2023. A partir de este valor se aplica lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Circular Interna No. 005 del 19 de febrero de 2024, para efectuar la indexación de la multa a imponer en **UVB 2025**.

¹⁸¹ Resolución No. 3914 del 17 de diciembre del 2024 proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- 4168

RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

Las publicaciones deberán realizarse en un lugar visible en un diario de amplia circulación nacional y deberá remitirse la respectiva constancia a esta Superintendencia dentro de los cinco (5) días siguientes a su realización.

ARTÍCULO 7. NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente Resolución a **GLORIA COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 830.507.278-9, **LACTALIS COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 800.245.795-0, **COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.**, identificada con NIT. 860.043.347-5 y **SABANALAC S.A.S.**, identificada con NIT. 860.512.466-6, entregándoles copia de la misma e informándoles que en su contra procede recurso de reposición ante la Superintendente de Industria y Comercio, el cual podrá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

ARTÍCULO 8. NOTIFICAR personalmente el contenido de la versión pública de la presente Resolución a [REDACTED], identificada con cédula de ciudadanía No. [REDACTED], entregándole copia de la misma e informándoles que en su contra procede recurso de reposición ante la Superintendente de Industria y Comercio, el cual podrá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

ARTÍCULO 9. Una vez en firme la presente decisión, **PUBLÍQUESE** su versión pública en la página web de la Entidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C, a los **11 FEB 2025**

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO,


CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO

Proyectó: D. Sabogal / A. Pardo / R. Franklin / D. Huertas
Revisó: D. Solano
Aprobó: D. Solano

Notificar:

GLORIA COLOMBIA S.A.S.

NIT. 830.507.278-9

Apoderado

MANUEL GUILLERMO SOSSA GONZÁLEZ

Cédula de ciudadanía No. 80.420.247

Tarjeta profesional No. 86.452 del C.S. de la J.

gsossa@lizarazuasociados.com

narzayus@lizarazuasociados.com

LACTALIS COLOMBIA S.A.S.

NIT. 800.245.795-0

Apoderada

PAULA MARCELA VEJARANO RIVERA

Cédula de ciudadanía No. 52.805.409

Tarjeta profesional No. 178.712 del C.S. de la J.

paula.vejarano@dentons.com

juan.solorzano@dentons.com

mariaalejandra.aguas@dentons.com

COMPAÑÍA PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA DE LÁCTEOS LTDA.

NIT. 860.043.347-5

Apoderada

5- 4168
RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025

"Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia"

LUZ AMANDA AVELLA PINTO

Cédula de ciudadanía No. 31.983.724
Tarjeta profesional No. 68.960 del C.S. de la J.
lavellapinto@yahoo.com

SABANALAC S.A.S.

NIT. 860.512.466-6

Apoderado

DIONISIO MANUEL DE LA CRUZ CAMARGO

Cédula de ciudadanía No. 79.556.665
Tarjeta profesional No. 76.433 del C.S. de la J.
ddelacruz@archilaabogados.com
aaponte@archilaabogados.com

████████████████████
Cédula de ciudadanía No. ██████████

Apoderado

JORGE BERNARDO JAECKEL KOVAES

Cédula de ciudadanía No. 80.410.552
Tarjeta profesional No. 64.720 del C.S. de la J.
notificaciones@jaeckelmontoya.com



Bogotá D.C., Mayo de 2025
RES009-JCLJ-2025

Doctor
JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario
Comisión Segunda de la Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Solicitud Actualización de Información.
Debate de Control Político – Proposición No. 009 de 2024.

Respetado Secretario,

Me permito manifestar que, en el marco de la Proposición No. 009 del 21 de Agosto de 2024, mediante la cual se citó a Debate de Control Político sobre el "*FUTURO DEL SECTOR EMPRESARIAL EN COLOMBIA. RETOS DE LAS EMPRESAS REGIONALES*", se han recibido respuestas en diferentes fechas por parte de las entidades citadas, principalmente durante los meses de Septiembre y Octubre del mismo año.

No obstante, han transcurrido más de nueve (9) meses desde la radicación de dicha Proposición, y considerando que las preguntas formuladas en el cuestionario son de carácter general y estructural, resulta pertinente y necesario contar con información actualizada que refleje el estado del sector empresarial a diciembre de 2024, o en su defecto, con corte al primer trimestre del año 2025.

En virtud de lo anterior, agradezco se sirva requerir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, Ministerio de trabajo, Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DNP-, para que remita dicha actualización de la información a la mayor brevedad posible.

Solicito se allegue en los términos establecidos en la Ley 5 de 1992; a la dirección de correspondencia para notificaciones en la Carrera 7, Número 8 – 68, Oficina 101, Mezanine, Sur. Cámara de Representantes del Edificio Nuevo del Congreso o el correo juana.londono@camara.gov.co

Cordialmente,

JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO
Representante a la Cámara