

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 54403 DE  
2016 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y  
COMERCIO**

***Caso CUADERNOS***  
***Acuerdos que tengan por objeto o como efecto***  
***la fijación directa o indirecta de precios***

**Investigados:**  
**CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S, COLOMBIANA KIMBERLY**  
**COLPAPEL S.A. y SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., junio de 2020**

## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	3
2.	AVERIGUACIÓN PRELIMINAR .....	3
3.	CONSIDERACIONES DE LA DELEGATURA .....	4
4.	CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.....	6
4.	DECISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA .....	9
5.	ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL CEDEC .....	12

## **RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 54403 DEL 18 DE AGOSTO DE 2016 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la competencia y se adoptan otras determinaciones**

### **Investigados:**

**CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.** (en adelante "CARVAJAL"), **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.** (en adelante "KIMBERLY") y **SCRIBE COLOMBIA S.A.S.** (en adelante "SCRIBE")

### **1. Introducción**

Que mediante Resolución No. 7897 del 27 de febrero de 2019, la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la "Delegatura"), abrió una investigación y formuló Pliego de Cargos contra **CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.** (en adelante "CARVAJAL"), **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.** (en adelante "KIMBERLY") y **SCRIBE COLOMBIA S.A.S.** (en adelante "SCRIBE"), para determinar si infringieron lo dispuesto en el numeral 1 del artículo [47](#) del Decreto 2153 de 1992 (acuerdos que tengan por objeto o tengan como efecto la fijación directa o indirecta de precios), el artículo [1](#) de la Ley 155 de 1959 (prohibición general) y el artículo [46](#) del Decreto 2153 de 1992 (prohibición de conductas que afecten la libre competencia en los mercados).

Así mismo, se abrió investigación y formuló Pliego de Cargos contra las siguientes personas naturales vinculadas con las sociedades antes mencionadas, para determinar si habrían incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, al presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas imputadas a las personas jurídicas.

Así mismo, se abrió investigación y formuló Pliego de Cargos contra las siguientes personas naturales vinculadas con las sociedades antes mencionadas, para determinar si habrían incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, al presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas imputadas a las personas jurídicas.

### **2. Conductas imputadas**

La SIC abrió investigación para determinar si infringieron lo dispuesto en el numeral 1 del artículo [47](#) del Decreto 2153 de 1992 (acuerdos que tengan por objeto o tengan como efecto la fijación directa o indirecta de precios), el artículo [1](#) de la Ley 155 de 1959 (prohibición general) y el artículo [46](#) del Decreto 2153 de 1992 (prohibición de conductas que afecten la libre competencia en los mercados)..

Así mismo determinar si las personas naturales vinculadas con las sociedades antes mencionadas, habrían incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo [4](#) del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo [26](#) de la Ley 1340 de 2009, al presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas imputadas a las personas jurídicas.

### 3. Consideraciones de la Delegatura

Que la presente actuación administrativa se inició mediante memorando radicado con el No. 14-151036 del 14 de julio de 2014<sup>4</sup> como consecuencia de una averiguación preliminar adelantada de oficio por la Delegatura, que pretendía establecer la realización de presuntas prácticas comerciales restrictivas de la competencia por parte de **KIMBERLY** y otras empresas, en el mercado de producción, distribución y comercialización de cuadernos para escritura en Colombia.

Durante el trámite de averiguación preliminar, **KIMBERLY** y **SCRIBE** se acogieron al Programa de Beneficios por Colaboración previsto en el artículo [14](#) de la Ley 1340 de 2009, para lo cual aceptaron o confesaron su participación en unas conductas restrictivas de la competencia, reconocieron su responsabilidad, aportaron pruebas relevantes para la actuación administrativa y suscribieron sendos Convenios de Colaboración con el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia<sup>5</sup>, de conformidad con lo previsto en el Decreto [2896](#) de 2010.

La Resolución de Apertura de Investigación con Pliego de Cargos, se fundamentó en pruebas recaudadas por la Delegatura que inicialmente daban cuenta de que **CARVAJAL** y **KIMBERLY**, entre 2001 y 2011; y **CARVAJAL** y **SCRIBE**, entre 2011 y 2014, presuntamente, habrían incurrido en un cartel empresarial en el mercado de producción, distribución y comercialización de cuadernos para la escritura en Colombia, fijando directamente los precios de los cuadernos mediante la determinación de precios de salida y de porcentajes de incremento de los precios correspondientes, así como que habrían fijado indirectamente tales precios a través de la concertación sobre aspectos relacionados con la concesión de descuentos, según

los canales de comercialización.

La Delegatura estableció que el mercado afectado por las conductas investigadas está constituido por los cuadernos para escritura, para lo cual describió en detalle los canales a través de los cuales las investigadas comercializan sus productos en el mercado, así: (i) autoservicios (incluye cadenas y almacenes especializados); (ii) tradicional (incluye mayoristas y distribuidores); (iii) otros (incluye ventas institucionales y directas de los fabricantes)<sup>15</sup>. Así mismo, señaló que a través de los distintos canales de distribución utilizados, los investigados están en la capacidad de comercializar sus cuadernos para escritura entre los consumidores de todo el país. En tal virtud, el alcance geográfico del mercado relevante es todo el territorio nacional.

La Delegatura sustentó su imputación en múltiples declaraciones, correos electrónicos y documentos hallados durante las visitas administrativas, y los allegados al expediente, que darían cuenta de la infracción de lo establecido en el numeral 1 del artículo [47](#) del Decreto 2153 de 1992, evidenciando que las investigadas habrían fijado de forma directa e indirecta los precios de los cuadernos para escritura en Colombia a través de cinco (5) vías.

En cuanto a las estrategias financieras y de crédito la Delegatura manifestó que el entendimiento de que el Comité de Crédito tuviera el alcance señalado en el Informe Motivado "es de terror" por cuanto se desprendería que: (i) los clientes morosos son un grupo de consumidores privilegiados a quien hay que proteger; (ii) ese grupo desarrolló un derecho relevante para el sistema económico, consistente en la prerrogativa de defraudar o no pagar sus deudas con un número indeterminado de oferentes; y (iii) existe un objetivo no escrito en la Ley 1340 de 2009 para la aplicación de las disposiciones sobre competencia, consistente en que los empresarios obren lo más desinformados posible, con tal de que las respuestas que den a sus usuarios sean variadas y disimiles.

El Decreto [2896](#) de 2010 estableció las condiciones generales y la forma en la que la Superintendencia de industria y Comercio, en desarrollo del artículo [14](#) de la Ley 1340 de 2009, podrá conceder a cualquier persona natural o jurídica, la exoneración total o parcial del pago de la multa.

En suma, para que la Superintendencia de Industria y Comercio adopte una decisión final favorable sobre la concesión del beneficio de exoneración total o parcial del pago de la multa, no basta con la simple confesión de la participación de la persona natural o jurídica en el cartel empresarial, pues ello es tan solo uno de los requisitos de acceso al Programa de Beneficios por Colaboración, sino que deberá colaborar durante el curso de la actuación administrativa.

En cuanto al origen del cartel empresarial, obran en el expediente diversas pruebas que dan cuenta de que, en 2001, CARVAJAL y KIMBERLY iniciaron unos acercamientos a través de varios de sus altos directivos, con el fin de acordar unas reuniones que tenían como propósito, además de conocerse, acordar precios, descuentos y en general, prácticas comerciales restrictivas.

Como sucede normalmente en los casos de cartelización en cualquier jurisdicción o país del mundo, la práctica anticompetitiva tiene origen en la combinación de varios factores, tales como: (i) un mercado competido en el que los precios de los productos (en este caso cuadernos) están "deprimidos", por lo menos desde la particular perspectiva de los cartelistas; (ii) la necesidad de buscar una mayor rentabilidad, o limitar los efectos negativos de una "guerra de precios" o parar los "descuentos excesivos" que se ofrecen a clientes o consumidores; y, (iii) la vía para lograr estos beneficios es el camino de la ilegalidad a través de acuerdos restrictivos de la competencia (carteles empresariales), y no por medio de eficiencias o mejores prácticas empresariales, resultando perjudicados los consumidores finales y los demás empresarios que utilizan los productos objeto del cartel como parte de su proceso productivo o en su cadena de comercialización.

#### **4. Consideraciones de la Superintendencia sobre el tipo de acuerdo realizado en el presente caso**

Este Despacho encontró demostrado que **CARVAJAL** y **SCRIBE** mantuvieron de manera concertada y coordinada, una política de mercadeo que versaba sobre el número de promotores o impulsores que cada competidor ubicaba en sus puntos de venta para 2013 e incluso para el año siguiente. Según la dinámica de este acuerdo, este operaba de manera tal, que las dos empresas investigadas (**CARVAJAL** y **SCRIBE**) compartían constantemente información sobre el número de promotores o impulsores que ubicarían en determinados puntos de

venta, reportando así su cumplimiento en relación con los compromisos pactados.

De conformidad con las pruebas presentadas en este acápite, el Despacho encontró demostrado que **CARVAJAL** y **SCRIBE** ejecutaron de manera concertada, mancomunada, coordinada y continuada una estrategia de mercadeo consistente en no comprar espacios privilegiados o adicionales de venta en cadenas y canales de comercialización, con el fin de dejar de competir respecto de sus inversiones en estos canales, configurándose así una restricción a la libre competencia económica en los términos del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (prohibición general).

En el presente caso, a través de diversos medios probatorios obrantes en el expediente (correos electrónicos, declaraciones, testimonios, documentos, manifestaciones, etc.), el Despacho encontró que las compañías investigadas **CARVAJAL** y **SCRIBE** desarrollaron una política conjunta financiera y de crédito, a través de la realización de los denominados *Comités de Crédito*, en los que también participaron otras empresas pertenecientes al sector de los útiles escolares, y se compartió información relacionada con el comportamiento financiero y crediticio de sus clientes en determinadas temporadas.

Como prueba de la participación de las sociedades investigadas se encontró el correo electrónico del 26 de septiembre de 2011, con asunto "*REUNIÓN CLIADERNOS*", de **ÁNGELA PIEDAD ZAPATA DELGADO** (Gerente Comercial de **SCRIBE**) a **MARÍA ELISAMA PUENTES CAÑÓN** (Gerente Nacional de Crédito de **CARVAJAL**), y con copia a **HÉCTOR HERNÁN CASTAÑEDA CIFUENTES** (Gerente Financiero de **SCRIBE**) y **JORGE BARRERA CASTRO** (Gerente General de **SCRIBE** entre 2010 y 2012).

Según el Despacho, el sector agregado de cuadernos, independiente del precio de los cuadernos, los consumidores van a comprar el bien, dado que el mismo es esencial para estos. El supuesto anterior es válido en el presente caso, pues los cuadernos se consideran un insumo necesario y requerido para la realización de actividades concernientes a la educación y que, adicionalmente, en Colombia, están incluidos en la canasta básica de los consumidores.

Indicó el Despacho que del material probatorio que obra en el expediente, el aportado por los solicitantes del Programa de Beneficios por Colaboración y el recabado por la Entidad durante la actuación administrativa, se encuentra demostrado que CARVAJAL incurrió en el comportamiento previsto en el numeral 1 del artículo [47](#) del Decreto 2153 de 1992 por participar desde su origen en un cartel empresarial para fijar directa e indirectamente los precios de los cuadernos para escritura en Colombia, desde 2001 y hasta 2011 con **KIMBERLY** y desde 2011 y hasta 2014 con **SCRIBE**.

De otra parte, se evidenció que CARVAJAL junto con las demás empresas cartelistas, conscientes de la ilegalidad de su conducta, usaron mecanismos para mantener oculto el acuerdo de precios, tales como celebrar las reuniones del cartel de manera secreta en el país en salones VIP de hoteles de lujo especialmente reservados para actividades del cartel empresarial, y solicitar eliminar correos electrónicos relacionados con el mismo. El Despacho evidenció que la participación de CARVAJAL en el cartel empresarial fue determinante, por cuanto, no solo tuvo incidencia activa en la concertación y ejecución del acuerdo, sino que muchas veces lideró las políticas acogidas por los miembros del cartel empresarial.

Adicionalmente, se resalta que no existe duda de que los acuerdos sostenidos dentro del cartel empresarial si se ejecutaron y que en efecto generaron un impacto dentro del mercado, lo cual, sin duda, benefició a CARVAJAL.

En cuanto a la sociedad el Despacho no existe reproche alguno contra **KIMBERLY** en cuanto a su comportamiento procesal y la colaboración durante el transcurso de la investigación. En particular, además de atender todos los requerimientos de la Superintendencia de Industria y Comercio y aportar pruebas relevantes para el proceso, no existen elementos de juicio que permitan concluir que esta sociedad destruyó, alteró u ocultó información o pruebas sobre el acuerdo restrictivo de la libre competencia económica.

Por lo anterior, **KIMBERLY** debe ser beneficiada con la exención del pago de la multa



en el porcentaje acordado con la Superintendencia de Industria y Comercio, esto es, el 100% del valor que le corresponda por la responsabilidad en el acuerdo restrictivo de la libre competencia económica objeto de la actuación administrativa sancionatoria y otras infracciones al régimen en mención.

Al igual que en el caso de KIMBERLY, el comportamiento de SCRIBE fue el esperado en el marco de lo exigido por el Programa de Beneficios por Colaboración, por lo cual, al haber aportado pruebas relevantes, atender las solicitudes de esta Superintendencia, así como haberse abstenido de alterar, destruir u ocultar información q pruebas, debe concluirse que los compromisos adquiridos fueron satisfechos.

Como consecuencia de lo anterior, es procedente conceder el beneficio acordado en el Convenio de Colaboración, esto es, ser beneficiado con la exención del pago de la multa en el porcentaje acordado con la Superintendencia de Industria y Comercio, es decir, el 100% del valor que le corresponda por la responsabilidad en el acuerdo restrictivo de la libre competencia económica objeto de la actuación administrativa sancionatoria y otras infracciones al régimen en mención.

## **5. Decisión de la Superintendencia**

De acuerdo con lo establecido anteriormente, la SIC en el presente caso decidió

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR** que **CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.**, identificada con NIT 800.099.903-3; **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.** identificada con NIT. 860.015.753-3 y **SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 900.442.933-8, violaron la libre competencia por haber actuado en contravención de lo dispuesto en numeral 1 del artículo [47](#) del Decreto 2153 de 1992, en los términos establecidos en la parte considerativa de la presente Resolución..

**ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR** que **CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.**, identificada con NIT 800.099.903-3; **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.** identificada con NIT. 860.015.753-3 y **SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 900.442.933-8, violaron la libre competencia por haber actuado en contravención del artículo [1](#) de la Ley 155 de 1959, en los términos establecidos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO TERCERO: **DECLARAR** que **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.** identificada con NIT. 860.015.753-3 y **SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 900.442.933-8, cumplieron con el Programa de Beneficios por Colaboración y, en consecuencia, se les concederá la exoneración en el pago de la multa a que hubiere lugar, en los términos establecidos en la parte considerativa de la presente Resolución

ARTÍCULO CUARTO: **IMPONER** a las sociedades responsables de violar la libre competencia por haber actuado en contravención de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo [47](#) del Decreto 2153 de 1992, las siguientes multas:

**4.1. A CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.**, identificada con NIT 800099903-3, multa de **DOCE MIL CUATROCIENTOS DIEZ MILLONES CIENTO NOVENTA MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 12.410.190.000.00)** equivalentes a **DIECIOCHO MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (18.000 SMMLV)**.

**4.2. A COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.**, identificada con NIT. 860.015.753-3, multa de **VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 24.820.380.000.00)** equivalentes a **TREINTA Y SEIS MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (36.000 SMMLV)**.

Como consecuencia del cumplimiento del Programa de Beneficios por Colaboración, **EXONERAR** a **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.**, identificada con NIT. 860.015.753-3, del pago del ciento por ciento (100%) de la multa impuesta, en su condición de primera delatora.

**4.3. A SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 900.442.933-8, multa de **NUEVE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 9.652.370.000.00)** equivalentes a **CATORCE MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (14.000 SMMLV)**

Como consecuencia del cumplimiento del Programa de Beneficios por Colaboración, **EXONERAR** a **SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 900.442.933-8, del pago del ciento por ciento (100%) de la multa impuesta, en su condición de primera delatora.

**ARTÍCULO QUINTO: IMPONER** a las sociedades responsables de violar la libre competencia por haber actuado en contravención del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, las siguientes multas:

**5.1. A CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.**, identificada con NIT 800.099.903-3, multa de **DOS MIL CUATROCIENTOS TRECE MILLONES NOVENTA Y DOS MIL QUINIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 2.413.092.500.00)** equivalentes a **TRES MIL QUINIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (3.500 SMMLV)**

**5.2. A COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.**, identificada con NIT. 860.015.753-3, multa de **CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y CINCO MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 4.826.185.000.00)** equivalentes a **SIETE MIL SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (7.000 SMMLV).**

Como consecuencia del cumplimiento del Programa de Beneficios por Colaboración, **EXONERAR** a **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.**, identificada con NIT. 860.015.753-3, del pago del ciento por ciento (100%) de la Multa impuesta, en su condición de primera delatora.

**5.3. A SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 900.442.933-8, multa de **DOS MIL SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 2.068.365.000.00)** equivalentes a **TRES MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (3.000 SMMLV)**, por la infracción del artículo 1 de Ley 155 de 1959.

Como consecuencia del cumplimiento del Programa de Beneficios por Colaboración, **EXONERAR a SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 900.442.933-8, del pago del ciento por ciento (100%) de la multa impuesta, en su condición de primera delatora.

(...)

## **6. Análisis y conclusiones**

A partir del conocimiento alcanzado a través de comités es que los agentes particulares pueden desarrollar sus intereses individuales, favoreciendo la asignación efectiva de recursos.

En este contexto, el Programa de Beneficios por Colaboración, también llamado beneficios por delación o régimen de clemencia (que en términos prácticos son varias formas de referirse a lo mismo) es considerado hoy en día como la herramienta principal en la lucha contra los carteles empresariales.

Quien se acoja al Programa de Beneficios por Colaboración deberá actuar de buena fe en lo que respecta al material probatorio que tenga en su poder, absteniéndose de destruir, alterar u ocultar la información que posea y con incidencia en la práctica anticompetitiva investigada.

Un incremento en precios genera una distorsión en el mercado, provocando una contracción importante de la cantidad demandada frente a la oferta potencial. Lo que conlleva una pérdida de bienestar del consumidor.

La protección de la competencia se aplicará a quien desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efecto total o parcial en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico.

Proyectado por: Diego Guarín