

Bogotá D.C.

**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**RADICACION:** 22-295810- -1-0

**FECHA:** 2022-08-11 15:31:13

**DEPENDENCIA:** 1007 GRUPO DE TRABAJO  
DE ABOGACÍA DE LA C

**EVENTO:** SIN EVENTO

**TRAMITE:** 396 ABOGACIA COMPETENCIA

**FOLIOS:** 19

**ACTUACION:** 440 RESPUESTA

Doctor

**GERMÁN UMAÑA MENDOZA**

Ministro

**MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO**

[info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[amejiam@mincit.gov.co](mailto:amejiam@mincit.gov.co)

<b>Asunto:</b>	Radicación:	22-295810
	Trámite	396
	Evento:	000
	Actuación:	440
	Folios:	19

**Referencia:** Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 Ley 1340 de 2009) frente al Proyecto de Resolución *“Por la cual se Actualiza el Reglamento Técnico Aplicable a barras corrugadas de acero de baja aleación para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia”* (en adelante, el **“Proyecto”**).

1

Respetado Doctor Umaña,

En respuesta a la comunicación del asunto radicada por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (en adelante **“MinCit”**) el pasado 29 de julio de 2022, esta Superintendencia procede a rendir concepto de abogacía de la competencia sobre el Proyecto indicado en la referencia. Para tal fin, primero, se describirá el fundamento legal de la función de abogacía de la competencia; segundo, se expondrán los antecedentes normativos asociados al Proyecto; tercero, se presentarán las razones propuestas por el regulador para expedir la iniciativa regulatoria; cuarto, se introducirá la descripción del contenido de la iniciativa regulatoria. Finalmente, se realizará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica y se formularán algunas recomendaciones.

## 1. FUNDAMENTO LEGAL DE LA FUNCIÓN DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019:



"(...) la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio los actos administrativos que pretendan expedir. El concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en este sentido no será vinculante. Sin embargo, si la autoridad respectiva se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta."

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó el efecto jurídico que podría tener sobre los actos administrativos de las autoridades regulatorias el incumplimiento de las obligaciones del citado artículo en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la  nulidad del acto administrativo  y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"<sup>1</sup> (Subrayado fuera del texto original).

2

Adicionalmente, es importante mencionar que los conceptos de abogacía cumplen labores preventivas de protección de la libre competencia. El Consejo de Estado ha indicado que el objeto de abogacía de la competencia es que el Estado no obstaculice las dinámicas del mercado con su actividad regulatoria. También pretende evitar que a través de actuaciones normativas se generen externalidades o se incremente el costo social de la regulación. La abogacía de la competencia no interfiere en la autonomía de los reguladores y su objetivo tampoco es sugerir medidas regulatorias. Dentro de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, "**SIC**") se encuentra la de formular recomendaciones que esta autoridad considera pertinentes de cara a los proyectos de regulación. En este sentido, el regulador mantiene la decisión final de expedir el acto administrativo acogiendo o no las recomendaciones de esta Superintendencia<sup>2</sup>.

Finalmente, el artículo 2.2.2.30.7 del Decreto 1074 de 2015 indicó la obligación de las autoridades de regulación de dejar constancia del análisis de abogacía de la

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Auto del 30 de abril de 2018 mediante el cual se decreta la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2163 de 2016 "Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones", expedida por el Ministerio de Transporte e identificada con el radicado No: 11001-03-24-000-2016- 00481-00.



competencia en la parte considerativa del acto administrativo con posible incidencia en la libre competencia económica. En este sentido, la autoridad regulatoria correspondiente deberá consignar expresamente si consultó a la Superintendencia y si esta entidad emitió recomendaciones o no.

## 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

A continuación, se presentan los principales antecedentes normativos asociados al Proyecto.

### 2.1. Ley 400 de 1997

Corresponde a la ley por la cual se regula la construcción de edificaciones sismoresistentes. La norma establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas. Ello, con el propósito de garantizar que las mismas puedan resistir fuerzas sísmicas, así como otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, y así reducir el riesgo de pérdida de vidas humanas.

De cara al Proyecto, se destaca el artículo 45 y siguientes referentes a la potestad que tiene el Gobierno Nacional de expedir las reglamentaciones técnicas y científicas relativas a los materiales de construcción, incluyendo, estructuras metálicas. Igualmente, se destaca el título VII de la Ley referente a la creación y funcionamiento de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismoresistentes. El objeto de dicha comisión consiste en definir, interpretar y aplicar las normas sobre construcciones sismoresistentes.

3

### 2.2. Decreto 926 de 2010<sup>3</sup>

Corresponde al Decreto reglamentario de la Ley 400 de 1997. El Decreto adopta los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismoresistentes denominados NSR-10<sup>4</sup>, y expedidos por la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismoresistentes. Los requisitos contenidos en la norma NSR-10 abarcan todo el espectro de la construcción de edificaciones. Ello significa que, la norma establece los lineamientos en materia de diseño y construcción sismoresistente, incluyendo, las características y usos de materiales de construcción tales como, pero sin limitarse a, estructuras metálicas.

<sup>3</sup> Modificado por los Decretos números 2525 de 2010 y 092 de 2011 por medio de los cuales se actualiza el reglamento Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes NSR-10

<sup>4</sup> Corresponde al reglamento técnico colombiano de construcción sismorresistente. Disponible en: <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/uploads/city/attachments/3871-10684.pdf>



### 2.3. Decreto 1074 de 2015

Corresponde al Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo. La norma se ocupa en extenso de los requisitos para la expedición de reglamentos técnicos. Ello, en el marco del Sistema Nacional de la Calidad<sup>5</sup>. Se destaca del Decreto en comentario en relación con el Proyecto, el artículo 2.2.1.7.5.2 el cual establece que “(...) los reglamentos técnicos deberán basarse en las normas técnicas internacionales. Igualmente, podrán constituirse como referentes de los reglamentos técnicos las normas técnicas nacionales armonizadas con normas técnicas internacionales”. Igualmente, se destaca el artículo 2.2.1.7.5.4. relativo al procedimiento de expedición de reglamentos técnicos, en el cual, se contempla la realización de un Análisis de Impacto Normativo *ex post* con la finalidad de evaluar la efectividad de un reglamento técnico expedido. Todo el procedimiento de expedición de reglamentos técnicos se aborda con mayor detalle en la sección 6 del capítulo 7, de la parte 2, del libro 2 del Decreto.

### 2.4. Norma técnica colombiana NTC 2289 décima actualización<sup>6</sup>

Corresponde a la norma técnica colombiana aplicable a barras corrugadas de acero de baja aleación. Dicha norma se basa en los estándares ASTM A706/A706M-14<sup>7</sup>. La norma técnica se ocupa de establecer las especificaciones que deben cumplir dichos elementos para ajustarse al estándar en el que se fundamenta esa norma. Igualmente, la norma técnica aborda los aspectos relativos al procedimiento por el cual se verifica la conformidad de los productos.

### 2.5. Resolución 1856 de 2017<sup>8</sup>

Corresponde al reglamento técnico aplicable a barras corrugadas de acero de baja aleación. Esta Resolución incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la norma NTC 2289 en su décima actualización como instrumento para garantizar el cumplimiento

<sup>5</sup> Portal del Subsistema Nacional de la Calidad. Disponible en: <https://sical.gov.co/>

<sup>6</sup> Portal de la Organización Mundial del Comercio. Norma NTC 2289 décima actualización. Disponible en: [https://members.wto.org/cnattachments/2017/TBT/COL/17\\_0121\\_01\\_s.pdf](https://members.wto.org/cnattachments/2017/TBT/COL/17_0121_01_s.pdf)

<sup>7</sup> Portal ASTM International. Estándar para barras de acero corrugadas de baja aleación. Disponible en: [https://www.astm.org/a0706\\_a0706m-22.html](https://www.astm.org/a0706_a0706m-22.html)

<sup>8</sup> Valga anotar que anteriormente coexistía esta Resolución con el Decreto 1513 del 2012 que estableció el reglamento técnico para barras corrugadas usadas en refuerzo de concreto de construcciones sismorresistentes. No obstante, la norma fue derogada a través del Decreto 860 del 2018 como resultado de la política del Gobierno Nacional en materia de racionalización de trámites. Sobre el Proyecto de lo que terminó siendo el Decreto 1513 de 2012 se emitió concepto de abogacía de la competencia identificado con el radicado 11-102865 disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/11-102865-3.pdf>



de las normas en materia de construcciones sismoresistentes y los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismoresistentes NSR-10.

Allí se definen las medidas conducentes a garantizar el cumplimiento de los requisitos técnicos aplicables a las barras corrugadas de baja aleación. De igual modo se preceptúan los elementos que debe contener la evaluación de conformidad, así como los procedimientos para llevarla a cabo. Así mismo, se dispone el régimen general de responsabilidad de los fabricantes, importadores y comercializadores respecto del incumplimiento del reglamento técnico en cuestión.

## **2.6. Concepto de abogacía de la competencia identificado con el radicado No. 17-303225-2-0 del 28 de agosto de 2017**

En este concepto, la Autoridad de competencia se pronunció sobre lo que posteriormente correspondería a la Resolución 1856 de 2017. El proyecto de ese entonces tuvo como finalidad, actualizar el reglamento técnico aplicable a barras corrugadas de baja aleación. Ello, considerando la nueva versión que se había expedido de la norma NSR aplicable a Colombia. Allí se incorporó la décima versión de dicha norma, lo cual implicó una actualización en comparación con la octava versión vigente para ese momento. Igualmente, se destacó en el concepto, lo manifestado por el regulador en relación con la derogatoria del Decreto 1513 de 2012 una vez se expidiera el proyecto objeto del concepto de abogacía de la competencia.

5

En el marco del análisis elaborado por la SIC, se concluyó que era importante no limitar la posibilidad de que se evalúe la conformidad del producto por parte de otros organismos certificadores. Lo anterior debido a que, de la redacción del proyecto, se entendía por parte de esta Superintendencia, que el regulador había limitado dicha posibilidad a que fuera la ONAC la única competente para llevar a cabo el procedimiento. Por ello, esta Superintendencia recomendó al regulador eliminar un inciso en el artículo 9 del proyecto, el cual, permita interpretar la restricción antes anotada.

## **2.7. NTC-ISO-IEC 17067<sup>9</sup>**

Esta norma técnica describe los fundamentos del procedimiento de certificación que contiene el reglamento técnico para barras corrugadas de acero de baja aleación. La norma técnica proporciona directrices específicas relativas a los esquemas de muestreo y certificación de producto de los que trata el Proyecto. Estos esquemas y certificación se armonizan con la norma técnica colombiana NTC 2289. La aplicación de la norma técnica aborda inclusive, lo referente a los procesos de auditoria en la producción de los

<sup>9</sup> ISO, Online Browsing Plataform. ISO ISO-IEC 17067. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso-iec:17067:ed-1:v1:es>



bienes sujetos a la norma técnica como lo son las barras corrugadas de acero de baja aleación.

### 3. RAZONES DEL REGULADOR PARA EXPEDIR EL PROYECTO

Como se desprende del documento titulado “Análisis de Impacto Normativo ex post de la resolución 1856 de 2017”<sup>10</sup>, dicho análisis corresponde a una actualización del análisis de impacto normativo previsto en el Decreto 1468 del 2020. En ese entendido, el documento relaciona el estado del arte respecto del objeto y alcance de la Resolución 1856 de 2017, lo cual permite al regulador evaluar y decidir a partir de la evidencia si la norma debe o no modificarse. Es decir, el documento pretende ofrecer información relevante y suficiente para que el regulador identifique alguna problemática regulatoria que amerite la corrección de la mencionada resolución a través del Proyecto. Es por lo anterior que el documento soporta analiza: (i) la regulación aplicable al tema de barras corrugadas de acero de baja aleación para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia; (ii) y las alternativas disponibles en el mercado.

6

Con ese objetivo, el documento presenta en primer término, el resultado del estudio de eficacia del reglamento técnico de barras corrugadas. Al respecto, el documento señala que, tras haber consultado a la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de la existencia de requerimientos o reportes de cualquier naturaleza asociados al reglamento técnico de barras corrugadas, la Autoridad de Competencia comentó de la existencia de algunas reclamaciones respecto de la inobservancia del reglamento<sup>11</sup>. No obstante, el regulador concluye que el reglamento técnico ha sido eficaz y que, por lo tanto, podría no ser necesaria la expedición de un nuevo reglamento técnico, y a lo sumo, se requeriría la actualización de su referente normativo<sup>12</sup>.

En segundo término, el documento presenta una caracterización del proceso productivo de las barras corrugadas, su tipología, el valor de la producción local, sus importaciones y exportaciones, así como de la potencial demanda (en términos cualitativos) de dicho producto. Igualmente, consolida el estado del arte en cuanto a los diferentes estándares técnicos internacionalmente utilizados para la evaluación del cumplimiento de

<sup>10</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “Análisis de Impacto Normativo ex post de la Resolución 1856 de 2017 ‘Por la cual se expide el Reglamento Técnico Aplicable a barras corrugadas de acero de baja aleación para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia’”. 2021. Documento de análisis ex post. Aportado con el expediente 22-295810.

<sup>11</sup> Ibid. Pág 31.

<sup>12</sup> Téngase en cuenta que el estudio en cuestión se hace en el marco de la Resolución 1856 de 2017, la cual es la derogada por el Proyecto una vez que sea expedida.



características de seguridad e idoneidad de las barras corrugadas según su uso. A partir de esto, el documento concluye que no todas las normas técnicas identificadas a nivel internacional (y con base en las que se fabrican las barras corrugadas) tienen los mismos referentes, lo que se traduce en un mayor riesgo de oferta al momento de la importación de productos asociados. Tal es el caso de la norma ASTM A706<sup>13</sup> que fundamenta la norma técnica colombiana NTC 2289 y que, a su turno, se incorpora en la actual Resolución 1856 de 2017.

Por todo lo anterior, en el numeral 2 del documento (identificación del problema) se plantea por parte del regulador el problema que se busca resolver a través del Proyecto. En dicho numeral, el regulador analiza los riesgos técnicos que puedan presentarse con los tipos de barras corrugadas que actualmente circulan en el mercado, la oferta de estas, así como el estado de la regulación vigente, y sobre estos aspectos el regulador concluye que:

- En Colombia se cuenta con una alta producción de barras corrugadas en comparación con su importación y, por lo tanto, en teoría la demanda local estaría cubierta.
- Existe una doble regulación relacionada con temas de calidad del producto, así como en lo que respecta a la información mínima que el productor o fabricante debe entregar al consumidor respecto del producto.
- Hay problemas adyacentes que pueden afectar al producto, tales como: problemas de contrabando de acero que sirve de insumo para las barras corrugadas, lo que demanda un mayor control por parte de las autoridades competentes; la **norma técnica colombiana vigente no cuenta con insumos necesarios para un mayor control sobre los productos**; y falencia en la recopilación y consolidación de información asociada a fallas en estructuras en las que se utilizan las barras corrugadas.

Conforme a lo mencionado, el MinCit identificó las causas y los efectos respecto de la problemática con la ayuda de un Diagrama de Ishikawa, lo que le permitió concluir que el asunto a resolver es lo siguiente: “La industria de la construcción en su totalidad, no usa en su totalidad barras corrugadas de baja aleación que cumplan con los mínimos requisitos de calidad, y por lo tanto, se pueden presentar fallas en las edificaciones ante la presentación de sismos o movimientos telúricos, pudiéndose dar afectaciones graves

---

<sup>13</sup> *Op.Cit.* Portal ASTM International



a la sociedad como pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales”<sup>14</sup>. Esto debido a la presencia de las siguientes causas:

- Contrabando técnico y físico.
- Uso de barras corrugadas que no cumplen con los requisitos técnicos aplicables.
- Ausencia de implementación de normas técnicas en la elaboración de barras corrugadas para construcción.
- Falencias en el control y vigilancia en el cumplimiento de la normatividad aplicable a los materiales de construcción.
- Información insuficiente o engañosa al consumidor.
- Regulación independiente respecto de las mismas materias.

En consecuencia, el regulador identificó los objetivos del Proyecto. El **objetivo principal corresponde a que el 100% de la industria utilice barras corrugadas que cumplan con los mínimos requisitos de calidad**. Por su parte, los objetivos adyacentes corresponden a la solución de las causas antes anotadas. De este modo, el regulador plantea en el documento tres alternativas de acción para la solución del problema referenciado:

- i. Mantener la regulación vigente en los términos dispuestos.
- ii. Actualizar el reglamento técnico.
- iii. Derogar el reglamento técnico.

Para la elección de la mejor alternativa, el regulador hizo uso de la metodología costo-efectividad en la que asignan valores a diferentes beneficios y así determinar que alternativa genera la mayor efectividad al menor costo posible<sup>15</sup>. Como resultado de la aplicación de la metodología el regulador concluyó que la mejor alternativa corresponde a la opción **ii** referida a la actualización del reglamento técnico. Lo anterior debido a los daños que prevendría y los menores costos de implementación de la alternativa<sup>16</sup>.

#### 4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto tiene por objeto expedir una actualización al Reglamento Técnico aplicable a barras corrugadas de baja aleación de acero para el refuerzo de concreto en construcciones Sismo Resistentes que se fabriquen importen y comercialicen en Colombia. La actualización consiste en incorporar la última versión de la norma NTC al

<sup>14</sup> *Op.Cit.* Documento de análisis *ex post*. Pág. 66

<sup>15</sup> *Op.Cit.* Documento de análisis *ex post*. Pág. 75

<sup>16</sup> *Op.Cit.* Documento de análisis *ex post*. Pág. 90





reglamento técnico, lo que implica la incorporación de la NTC 2889 versión 11 del 5 de agosto del 2020.

El Proyecto – igual que la resolución vigente - se compone de 22 artículos aplicables a todas las barras corrugadas de acero identificadas bajo las subpartidas arancelarias No. 7213.10.00.00 y 7214.20.00.00 del arancel de aduanas, **así como aquellas barras corrugadas que por sus características técnicas se asimilen a las indicadas en dichas subpartidas arancelarias.** Lo anterior, con excepción a las barras corrugadas de baja aleación que hagan parte de material publicitario que ingrese al país de manera ocasional, así como aquellas no preceptuadas en el numeral C.3.5 de la norma NSR-10, y, las muestras de material. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de lo contenido en el artículo 2.2.1.7.5.16. de Decreto 1595 de 2015<sup>17</sup>.

Adicionalmente, a partir del artículo 6, la iniciativa regulatoria contempla los requisitos a los que deberán sujetarse las barras corrugadas para dar cumplimiento al reglamento técnico. Dentro de los cambios incorporados por el Proyecto respecto de la norma vigente se encuentran los que se muestran en la Tabla No. 1:

**Tabla No. 1 – Disposiciones Técnicas del Proyecto aplicables a barras corrugadas**

Requisitos mínimos de etiqueta y marcado	Contenido técnico específico y ensayos	Equivalencias
<p>Sobre los requisitos mínimos, la iniciativa regulatoria plantea los siguientes lineamientos de acuerdo con la identificación de su artículo respectivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mínimos de etiqueta (artículo 6.1.): La información puede estar en una o más etiquetas, de forma legible a simple vista, además debe ser veraz y suficiente. Dicha información deberá contener: el país de origen, el nombre del</li> </ul>	<p>El Artículo 6.3. introduce lineamientos sobre el número de designación de las barras corrugadas de baja aleación y rollos, peso (masa) nominal, dimensiones nominales y requisitos de los resaltes. También vienen en unidades del Sistema Internacional (SI). Los ensayos aplicables son los que establece la NTC 2289 versión 11 del 5 de agosto de 2020.</p>	<p>ASTM A706/A706M.2016.</p> <p>Dicho estándar americano es adoptado como referente colombiano a pesar de que otras normas a nivel internacional no lo utilizan.</p> <p>Del análisis elaborado por el regulador se puede deducir que el estándar adoptado es más riguroso respecto de otras normas privilegiando una mayor seguridad en el uso del producto<sup>18</sup>.</p>

<sup>17</sup> “Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo VII y la Sección 1 del Capítulo VIII del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>18</sup> *Op.Cit.* Documento de análisis *ex post*. Pág 51.

<p>fabricante o importador, el identificador de lote o colada, fecha de fabricación, número de asignación o diámetro nominal.</p> <p>- Mínimos de marcado (artículo 6.2): La información deberá contener al menos: el país de origen, el nombre o logotipo de fabricante, el número de designación, el tipo de acero y el grado.</p>	<p>De acuerdo con el artículo 6.4., el número de designación de las barras corrugadas de baja aleación y rollos, peso nominal, dimensiones nominales y requisitos de resaltes cumplirán con la NTC 2889 versión 11 del 5 de agosto del 2020. Sobre esta misma versión de la norma en cuestión deberán especificarse los ensayos y reensayos.</p> <p>De otro lado, el artículo 6.7, ofrece los requisitos mínimos del informe de resultados de calidad, cuya información mínima tendrán, entre otros, el nombre y logotipo del fabricante, el número de lote de producción del acero, el grado, los resultados del ensayo de doblado, etc. Es importante mencionar que incluye la necesidad de incorporar al informe de evaluación los resultados dimensionales del producto.</p> <p>Por último, el artículo 6.8 introduce los requerimientos de muestreo. Al respecto, indica que el Organismo Evaluador de la Conformidad se encargara de definir la metodología de muestreo aplicable para los esquemas. Con la salvedad de que en el esquema 5 no se especifica información adicional sobre dicha aplicación.</p>	
--	--	--

**Fuente:** Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio a partir del Proyecto



Los artículos 8 y 9 del Proyecto se ocupan del procedimiento para evaluar la conformidad y el documento asociado a dicha demostración. En lo que respecta a la evaluación de conformidad, no se presentan cambios frente a la regulación vigente, salvo en lo que concierne a la inclusión de la actualización de la norma NTC 2889 versión 11 del 5 de agosto del 2020 que ya fue referenciada en el artículo 7. Asimismo, en lo referido al artículo

Por otro lado, frente a los elementos fundamentales de la certificación del producto, el artículo 10 introduce los esquemas que pueden ser utilizados para expedir los certificados de conformidad de producto, sobre lo cual el regulado realiza un cambio en la metodología para la realización de las pruebas, en especial, en lo referido al Esquema Tipo 1b. Dicha modificación alude al conjunto del cual se extrae la muestra, de tal forma que, en la versión del Proyecto, esta se toma de los productos fabricados de un lote de producción (caso del Esquema Tipo 1b) y no de la “población total del producto”, como reza el artículo 10 de la Resolución 1856 de 2017.

Los artículos 12 a 16 se ocupan de indicar las funciones de inspección vigilancia y control con la finalidad de garantizar el cumplimiento del reglamento técnico, así como de las responsabilidades de los productores e importadores y la información de los organismos de certificación, de inspección y laboratorios acreditados. Tanto el Proyecto como la norma vigente preceptúan que esas funciones están asignadas a la SIC, así como a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. De ello se desprende que las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán solicitar en cualquier tiempo la exhibición del certificado de conformidad del producto, en este caso, de las barras corrugadas de baja aleación.

Adicionalmente, tanto el Proyecto como la norma vigente establecen que no podrán importarse, exportarse y/o comercializarse de cualquier modo las barras corrugadas que no cuenten con la certificación so pena de la responsabilidad que les asistirá en materia civil y administrativa. Por su parte, el artículo 17 sugiere que el cumplimiento de las directrices del Reglamento Técnico del Proyecto no exime del cumplimiento de otras disposiciones que hayan sido establecidas por otras entidades gubernamentales.

Por su parte, los artículos 18 a 22 del Proyecto se ocupan de: (i) el Registro de Productores e Importadores ante esta Superintendencia, (ii) disposiciones varias asociadas a la vigencia del reglamento técnico, (iii) instancias respecto de la inobservancia de la norma, (iv) así como la claridad respecto de la notificación del reglamento técnico a la Organización Mundial del Comercio, y finalmente (v) la derogatoria de la Resolución 1856 de 2017.



## 5. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DESDE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA.

Esta Superintendencia entiende que el propósito del Proyecto consiste en actualizar el estándar con base en el cual se fundamenta la Resolución 1856 de 2017. Esto es, la norma NTC 2889 en su décima versión. En esta oportunidad, a través del Proyecto, se estaría incorporando en el ordenamiento jurídico local la versión decimoprimer de la norma NTC 2889. Así las cosas, esta Superintendencia destaca que la adopción del estándar internacional actualizado propende por que se alcancen algunos de los objetivos perseguidos por la reglamentación técnica vigente, tal y como se observa en las consideraciones de la Resolución 1856 de 2017, así como en el Proyecto (por ejemplo: seguridad, garantía de idoneidad de los bienes que circulan en el mercado, entre otros), y con ello, que se obtengan los beneficios asociados al cumplimiento de dichos objetivos (por ejemplo: mayor información y con ello, menores costos asociados a la cobertura de riesgos por productos defectuosos)<sup>19</sup>.

No obstante, en líneas generales, observa esta Superintendencia que la actualización que pretende el Proyecto no resulta consistente con las problemáticas identificadas en la sección 4.1. de este concepto, esto es, con el problema y las causas identificadas por el regulador en el análisis de impacto normativo *ex post* que sustenta el Proyecto. Como consecuencia de esto, a juicio de esta Superintendencia, se estaría frente a **(i)** una falta de soporte adecuado de las medidas regulatorias contenidas en el Proyecto, pero también, ante **(ii)** una falta de consistencia entre el diagnóstico *ex post* elaborado por el MinCit y el Proyecto.

En lo que respecta al análisis, Autoridad de Competencia se pronunciará sobre dos aspectos generales. En primer lugar, se tratará sobre la importancia de establecer lineamientos claros cuando se recurra a la referenciación de normas internacionales que, para el caso en cuestión, es aplicable al uso de los esquemas. En segundo lugar, esta Superintendencia abordará lo referente a la importancia de que los documentos soporte del Proyecto mantengan consistencia con las reglas adoptadas en el Proyecto, como también sobre relevancia de la relación entre los documentos que respaldan la iniciativa regulatoria y las reglas que introduce ésta última.

Antes de proceder, y teniendo en cuenta el desarrollo de generalidades en esta introducción previa a los focos de análisis, es importante señalar que el regulador aportó el correspondiente cuestionario de abogacía de la competencia debidamente diligenciado, y en ninguna de las preguntas allí contenidas la respuesta fue afirmativa.

<sup>19</sup> En otros conceptos, esta Superintendencia se ha pronunciado sobre las ventajas de incorporar estándares internacionales a los reglamentos técnicos, destacando que ello reduce los costos de entrada a los mercados y reduce el carácter restrictivo que pueda llegar a tener una norma respecto de los mercados. Entre otros puede consultarse el concepto de abogacía de la competencia identificado con el radicado 22-201645. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/22-201645%20MINTRANSPORTE.pdf>



Lo anterior, pese a la naturaleza de la regulación que, al tratarse de reglamentos técnicos, podría afectar elementos tales como: la estructura de costos entre competidores y la organización industrial en la medida en que deban adoptar directrices que impliquen cumplir con el lineamiento, entra otros asuntos relativos a las preguntas del cuestionario.

Asimismo, vale la pena resaltar que el estándar de equivalencia que ha sido adoptado por el Proyecto proviene desde la Resolución 1856 de 2017 a partir de las especificaciones establecidas en la NTC 2289. Sobre este elemento, se observa del documento de soporte que el estándar ASTM A706/A706M.2016 reduce situaciones que sean contrarias a la seguridad en el uso del producto regulado<sup>20</sup>. No obstante, a pesar de la rigurosidad de dicho estándar, el regulador no aporta alguna razón que sustente por qué este único estándar de equivalencia. Por tal razón, esta Superintendencia recomienda **justificar** la no adopción de al menos un estándar distinto al seleccionado por el MinCit para los propósitos de las equivalencias consideradas en el reglamento técnico.

### **5.1. Importancia de establecer lineamientos claros referidos al empleo de esquemas en la certificación de producto**

Esta Superintendencia observa que uno de los ajustes introducidos por el Proyecto se relaciona con la inclusión de la regla de muestreo en términos del lote de producción para el Esquema Tipo 1b. Sobre dicho muestreo homogéneo, esta Superintendencia ve positivo la especificidad que da el Proyecto frente a la norma vigente, dado que esta última se hace sobre la población total del producto. Asimismo, resalta que la aplicación de los esquemas esté sujeta a lo dispuesto por la norma ISO/IEC 17067, que para Colombia es la NTC-ISO/IEC 17067, sobre lo cual es claro que la modificación o sustitución sobre dichos lineamientos, tendrá impacto directo en los requerimientos establecidos en los esquemas empleados para la certificación del producto.

Sin embargo, resulta conveniente para esta Superintendencia advertir que, pese a la referencia de la norma ISO/IEC en cuestión, es necesario un mejor tratamiento al planteamiento de los esquemas. Esto para evitar que en la incorporación de la descripción general de los esquemas Tipo 1b, Tipo 4 y Tipo 5, se pierda información que sea relevante para el mercado.

Por lo anterior, esta Superintendencia invita al MinCit que, en aquellas situaciones en las cuales sea necesaria la introducción de normas internacionales o sus homologadas en Colombia, se haga una descripción fiel de dichas directrices sobre las cuales la futura

<sup>20</sup> *Op.Cit.* Documento de análisis *ex post*. Pág. 51



reglamentación pueda reposar. De esta forma, no habrá espacio para ambivalencias<sup>21</sup>. Por consiguiente, la Autoridad de Competencia recomienda **precisar** en el artículo 10 los lineamientos aplicables a cada tipo de esquema, de conformidad con la norma NTC-ISO/IEC 17067 o cualquiera que la sustituya.

Por otro lado, observa esta Superintendencia que el Proyecto reza que la metodología de elaboración de los muestreos bajo el esquema Tipo 5 será determinada por el Organismo de Evaluación de la Conformidad. Sin embargo, el regulador no da mayor detalle frente a esta regla. Por lo anterior, a juicio de la Autoridad de Competencia, resulta fundamental que el regulador establezca en todo momento los lineamientos apropiados para que el Organismo de Evaluación de la Conformidad pueda desarrollar el mandato previsto en la regulación. Por ende, se pretende que el mandato mencionado cumpla efectivamente con los propósitos perseguidos a través de la actividad regulatoria, y no, que en el ejercicio de dichas actividades se entorpezca la consecución de las finalidades previstas, y/o, que se deriven nuevas problemáticas en los mercados tal y como se ha insistido en los apartes anteriores de este concepto.

Además, ha de tenerse en cuenta que, cuando se está ante un mercado en el cual las señales del regulador no resultan claras y completas, dicha situación propicia desincentivos a participar y a desplegar las mejores estrategias por parte de los agentes involucrados, restando potencialmente los beneficios derivados de una competencia intensa. La falta de transparencia en las reglas creadas por la regulación genera incertidumbre para el mercado, lo que motiva la adopción de una conducta más reservada por parte de los agentes económicos, e inclusive, la implementación de mecanismos de cobertura frente al riesgo regulatorio que se genere ante tal circunstancia. Lo mencionado podría representar mayores costos financieros para los agentes de mercado, y con ello, una potencial barrera para participar en el mercado.<sup>22</sup>

Por consiguiente, y de conformidad con lo mencionado previamente, esta Superintendencia recomendará al regulador **establecer** en el Proyecto los lineamientos generales a los cuales debe sujetarse el Organismo de Evaluación de la Conformidad al momento de adoptar cualquier metodología para la realización de muestras asociadas al reglamento técnico

## 5.2. Sobre el sustento de la medida y las reglas incluidas en el Proyecto

A continuación, esta Superintendencia procederá con el análisis concerniente al vínculo que existe entre la justificación de la medida que ofrece el MinCit y las reglas

<sup>21</sup> Cabe decir que esto es contrarrestado con la introducción de la referencia de la norma internacional. Por ende, la interpretación integral de dicho lineamiento se obtiene con la consulta adicional a la norma en cuestión.

<sup>22</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de Abogacía de la Competencia Rad. 21-507005. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/21-507005.pdf>



introducidas en su iniciativa regulatoria. Para esto, la Autoridad de Competencia abordará dos enfoques de análisis: (i) el primero tiene que ver con la información que empleó el regulador para el diseño de las reglas que propone en el Proyecto, y el (ii) segundo enfoque trata de la ausencia de un vínculo entre la iniciativa regulatoria y las razones que dan origen.

### **5.2.1. Información utilizada para el planteamiento del problema y el diseño de las medidas contenidas en el Proyecto**

Considerando el contenido del documento soporte que ha aportado el regulador con el Proyecto, y que se describe en la sección 3 de este concepto, llama la atención de esta Superintendencia que las cifras utilizadas para la realización del análisis *ex post* corresponden al periodo 2019-2020. Eso significa que en el análisis de efectividad del reglamento técnico vigente hay un rezago de al menos dos años (2020-2022), durante los cuales se ha presentado toda clase de fenómenos que resultarían relevantes al momento de establecer un diagnóstico adecuado respecto de la efectividad del reglamento técnico, del mercado de barras corrugadas de acero de baja aleación, así como de las medidas regulatorias necesarias para la intervención que pretende hacer el regulador.

Ese rezago entre los periodos contemplados en el análisis *ex post* y el momento en el cual se presenta a consideración de esta Superintendencia la iniciativa regulatoria, estaría sesgando el resultado del análisis *ex post*. A su turno, el resultado de un análisis sesgado traería consigo el riesgo de que la medida regulatoria adoptada no corresponda con aquella que efectivamente se demande para corregir la problemática identificada en el mercado.

Inclusive, el sesgo en cuestión estaría incidiendo directamente sobre la definición misma de la problemática a resolver por parte del regulador. Todo esto tiene como resultado, que la intervención regulatoria basada en información sesgada termine generando nuevas distorsiones sobre los mercados y/o que no se alcancen las soluciones esperadas con la intervención proyectada.

Dentro de los fenómenos que no se estarían capturando por la periodicidad adoptada por el regulador en el análisis *ex post* del reglamento técnico vigente se pueden destacar: **(i)** incrementos en los niveles de inflación, **(ii)** incrementos en los costos asociados a las cadenas logísticas, **(iii)** incrementos en los precios de los materiales de construcción pesados y otras materias primas (por ejemplo: acero) entre otros. Como referencia, puede consultarse el índice de Costos de la Construcción de Edificaciones



(en adelante “**ICOCED**”) del DANE<sup>23</sup>, el cual muestra que, solo entre los meses de febrero y marzo de 2022 el precio del acero registró un aumento del 4,2 % aproximadamente respecto del mismo periodo del 2021. En igual sentido, puede observarse el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (en adelante “**ICTC**”) el cual presentó un incremento en un 0,51% respecto del año pasado, explicado esencialmente por el incremento del precio de combustibles y las tarifas de peaje, las cuales, a su turno, se han visto afectadas por la variación positiva de la inflación.<sup>24</sup> Finalmente, de acuerdo con el DANE, en mayo de 2022, la variación anual del IPC fue de 9,07%, es decir, 5,77 puntos porcentuales mayor que la reportada en el mismo periodo del año anterior, cuando fue de 3,30%<sup>25</sup>.

Todo lo anterior evidencia que, en la economía colombiana, y con ello, en los mercados locales, se han presentado una serie de fenómenos que no se encuentran comprendidos dentro del análisis presentado por el regulador como soporte de la iniciativa regulatoria.

A su turno, esa falta de claridad respecto de las condiciones reales de la oferta y la demanda del producto dificultan la posibilidad de identificar las problemáticas que afectan las dinámicas del mercado, así como su magnitud. Además, de imposibilitar la identificación del papel relevante que ha tenido el reglamento técnico en la determinación de esas condiciones de oferta y/o demanda. A su vez, dicha falta de certidumbre impide tener dar una idea de la eficacia de las medidas contenidas en el reglamento técnico para contener las problemáticas identificadas por el regulador y que motivaron su expedición.

Por todo lo anterior esta Superintendencia sugiere al MinCit que, en futuras intervenciones, tenga a su disposición la información relevante que permita que sus decisiones estén fundamentadas en las últimas observaciones que tienen frente al mercado, de tal manera que sea plausible identificar el impacto de la regulación en las dinámicas del mercado. Esto le permite al regulador reducir los riesgos asociados a la introducción de distorsiones atribuibles a medidas que no se compadezcan con las dinámicas actuales del mercado. Además, al contar con información actualizada, el regulador podrá justificar las causas del problema que motivan a la intervención<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> DANE. *Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED)*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-costos-de-la-construccion-de-edificaciones-icoced>

<sup>24</sup> DANE. *Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC)*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-costos-del-transporte-de-carga-por-carretera-ictc>

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> El motivo por el que esta Superintendencia no emite una recomendación al respecto, sino una sugerencia, obedece a que el caso aquí tratado responde a una actualización de un Reglamento Técnico que rige en el mercado. No





### 5.2.2. Relación entre los documentos soporte y las reglas incluidas en el Proyecto

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2897 de 2010<sup>27</sup> uno de los documentos que debe aportar el regulador a la solicitud de concepto de abogacía de la competencia es el estudio técnico-económico realizado sobre el Proyecto. En la “*Guía para la elaboración de los estudios técnico-económicos*”<sup>28</sup> en el marco del trámite de abogacía de la competencia, esta Superintendencia se ha referido a la necesidad de que los estudios técnico-económicos reflejen el análisis realizado por parte del regulador de cara al impacto de la medida regulatoria sobre el mercado. Se indica en la guía en comentario que:

“Como se observa, al hacer una remisión expresa a la norma citada, el numeral 3 del artículo 8 del Decreto 2897 de 2010 pone de presente que los estudios técnico-económicos deben reflejar el análisis realizado por parte del regulador de cara al estudio del impacto de la medida regulatoria en el mercado objeto de intervención. Particularmente, es deseable que el regulador exponga el trabajo técnico-económico realizado para demostrar que el proyecto regulatorio que somete a concepto de abogacía de la competencia produce o no los efectos que podrían limitar la libre competencia. Específicamente, es necesario verificar si se produce algún efecto relacionado con una o más de las preguntas contenidas en el cuestionario de abogacía de la competencia al que hace referencia el numeral 2 del artículo 8 de este Decreto, y que actualmente se encuentra contenido en la Resolución 44649 de 20104”<sup>29</sup>. (Subrayas fuera del texto)

17

Es importante anotar que el estudio técnico-económico no es un requisito meramente formal para que la Superintendencia adelante el trámite de abogacía de la competencia previsto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. **Por el contrario, este insumo es indispensable para que la Autoridad de Competencia pueda conocer la necesidad de un proyecto de regulación y el impacto que este puede representar en el**

obstante, reconociendo que este mercado ha cambiado, e l Proyecto ha de introducir un nuevo Reglamento Técnico que se compadezca con las dinámicas actuales del mercado de conformidad con los cambios nuevos mencionados tratados en la sección de descripción.

Sin embargo, al detallar los cambios en cuestión, estos no son altamente sensibles a un estudio reciente del mercado. Aunque lo anterior no significa que no haya relevancia alguna asociada a contar con información más reciente para la toma de decisiones.

<sup>27</sup> “Por el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009”.

<sup>28</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Guía para la elaboración de los estudios técnico-económicos en el marco del trámite de abogacía de la competencia. 2021. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/abogacia-de-la-competencia/documentos-de-analisis>

<sup>29</sup> *Ibíd.*



**mercado objeto de la intervención. No en vano, esta Superintendencia ha señalado que:**

“La revisión económica y técnica del estudio deberá responder a una identificación del mercado objetivo, en donde se encuentren los problemas de competencia relacionados y pueda sustentarse el objetivo del proyecto; una justificación económica que plantee la falla del mercado que se presenta en el momento de la implementación y de qué forma podría corregirse y por último de una justificación técnica que explique el funcionamiento del mercado de interés y de qué forma puede transformarse este ante la regulación propuesta”<sup>30</sup>.

Así las cosas, el estudio técnico-económico debe presentar un análisis que permita evaluar la necesidad de intervención en un mercado determinado, así como el impacto de una medida regulatoria y de cada una de sus reglas para el desarrollo de dicho mercado.

No obstante, a juicio de esta Superintendencia, no se observa una clara relación entre el diagnóstico realizado por el MinCit y las reglas contenidas en el Proyecto. Lo anterior, pese a que esta Superintendencia comprende la importancia de actualizar el reglamento técnico en cuestión respecto de la última versión de la norma NTC 2889. Por esta razón, no se estaría cumpliendo con el objeto de los estudios técnico-económicos antes referidos, el cual es **mostrar la posible incidencia que sobre los mercados puede tener la iniciativa regulatoria**, de modo tal que exista la evidencia de que el regulador realizó un análisis cuidadoso, con el fin de prevenir una indebida afectación a los mercados a través de la regulación.

Específicamente, esta entidad no encuentra en el **Proyecto una respuesta del regulador a las razones que motivan el Proyecto, y que estarían incidiendo en la oferta y demanda de barras corrugadas de acero de baja aleación** (y que motivaron la revisión de la norma vigente) tal y como fueron descritas en la sección 3 de este concepto. Por el contrario, el Proyecto se limita a una actualización de la versión de la norma NTC 2889, sin que por lo demás, se incluyan disposiciones conducentes a la corrección de las situaciones allí anotadas.

De conformidad con lo mencionado, a criterio de esta Superintendencia no hay una correlación entre el Proyecto y sus documentos soporte, lo que implica que el regulador se está arriesgando a que: **(i)** la medida regulatoria sea impertinente, o, **(ii)** que la medida regulatoria derive en nuevas distorsiones en los mercados con los riesgos que ello derivaría en términos de bienestar social (por ejemplo: profundización de las distorsiones actuales en los mercados).

<sup>30</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Guía para la elaboración de los estudios técnico-económicos en el marco del trámite de abogacía de la competencia. 2021. Disponible en: <https://www.sic.gov.co/abogacia-de-la-competencia/documentos-de-analisis>



Por lo anterior, esta Superintendencia recomienda **incorporar** en las consideraciones del Proyecto los motivos por los cuales las medidas regulatorias adoptadas en el Proyecto son consistentes con los análisis *ex post* realizados por el regulador y que motivan la expedición del acto administrativo.

## 6. RECOMENDACIONES.

- **Justificar** la adopción de una única equivalencia en el marco del reglamento técnico.
- **Precisar** en el artículo 10 los lineamientos aplicables a cada tipo de esquema, de conformidad con la norma NTC-ISO/IEC 17067 o cualquiera que la sustituya.
- **Establecer** en el Proyecto los lineamientos generales a los cuales debe sujetarse el Organismo de Evaluación de la Conformidad al momento de adoptar cualquier metodología para la realización de muestras asociadas al reglamento técnico.
- **Incorporar** en las consideraciones del Proyecto los motivos por los cuales las medidas regulatorias adoptadas en dicho documento son consistentes con los análisis *ex post* realizados por el regulador y que motivan la expedición del acto administrativo.

Finalmente, agradecemos a Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que, al momento de expedir la regulación en cuestión, se remita una copia al correo electrónico [amperez@sic.gov.co](mailto:amperez@sic.gov.co)

Cordialmente,

**JUAN PABLO HERRERA SAAVEDRA**  
**Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia**

**Elaboró:** Óscar Mauricio Taborda Velázquez

**Revisó:** Ana María Pérez Herrán

**Aprobó:** Juan Pablo Herrera Saavedra

Es importante para nosotros conocer su percepción sobre la atención de su solicitud, por esta razón lo invitamos a evaluar el servicio de la Superintendencia de Industria y Comercio siguiendo el siguiente enlace:



<https://forms.office.com/r/hc8zeFi5fE>

