



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 1642 DE 2022

(25 ENERO 2022)

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

**Expediente No. 19 81393**

**LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA EL CONTROL Y VERIFICACIÓN DE  
REGLAMENTOS TÉCNICOS Y METROLOGÍA LEGAL (AD HOC)**

En ejercicio de sus facultades legales en especial las conferidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Decreto 4886 de 2011 y,

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Que la Dirección de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, en adelante la Dirección o el *a quo*, mediante Resolución No. 1846 del 22 de enero de 2021, impuso una sanción pecuniaria a la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES -A.N.A.**, identificada con NIT 900.796.614-2, por la suma de NUEVE MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS (\$ 9 085 260 COP), equivalente a diez (10) SMLMV, y que representan 250,2274980720500 Unidades de Valor Tributario-UVT.

Lo anterior, al haber encontrado probado el incumplimiento del artículo 24 de la Ley 1673 de 2013 - Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones, así como lo previsto en el numeral 4.2. de la Resolución No. 64191 de 2015.

**SEGUNDO:** Que contra la citada resolución, la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES -A.N.A.**, identificada con NIT 900.796.614-2, a través de su apoderado debidamente constituido<sup>1</sup> el día 15 de febrero de 2021 encontrándose dentro del término, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, planteando los siguientes argumentos:

**2.1. La A.N.A. no incumplió el deber de supervisión.**

De una parte refiere que según la resolución recurrida, el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013 debe entenderse en forma que incorpore el requisito de mantener la vigencia de los certificados de personas más allá del momento de la inscripción para que el evaluador inscrito en el RAA bajo el régimen de transición, no pierda esa condición. No obstante lo anterior, tras analizar el tenor literal de la disposición referida, concluye que lo normado se refiere a un momento concreto: la inscripción en el RAA. *“Además, señala dos condiciones para equiparar a evaluadores que habiendo ejercido el oficio sin formación académica puedan inscribirse en el RAA, demostrando la experiencia práctica adquirida*

<sup>1</sup> Poder que reposa en el consecutivo 15 del Sistema de Trámites.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

*con base en dos pruebas concretas: el certificado de personas y una certificación de la experiencia comprobada. La norma indica claramente que, en el régimen de transición, la presentación de estos certificados se habrían de presentar una sola y única vez*". La recurrente asegura que nada en la norma apunta a que el régimen de transición implique obligaciones adicionales para que el evaluador, una vez inscrito en el certificado de personas y de experiencia, tenga que actualizarlo.

Otro de los reproches que expone, apuntala a establecer que en el marco de las funciones públicas que ejercen los particulares, estas deben ceñirse a los lineamientos prescritos expresamente por el legislador. Sin embargo, en este caso asegura, hay un lineamiento de carácter temporal respecto del cual la A.N.A., podía ejercer funciones frente a los certificados de personas en el marco de la inscripción en el RAA en el régimen de transición: una única vez y 24 meses contados a partir de la firmeza de la autorización de funcionamiento de la primera ERA.

Entonces, como la obligación extrañada en el acto recurrido no se la atribuyó el legislador a la ERA, esta simplemente no existe y, por ende, no puede señalarse un deber de supervisión a cargo de la ANA.

### **2.1.1 La interpretación del párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 es incorrecta.**

Para la defensa, la interpretación que propone la Dirección es contraria a las más básicas normas de interpretación legal, como a continuación explica:

- El sentido de las palabras es claro, por lo que no hay lugar a desatender el tenor literal de la norma (artículo 28 de la ley 57 de 1887): En este caso la norma señala que el requisito establecido se refiere a la inscripción dentro de un plazo determinado (el de transición).

La recurrente sostiene que nada en la norma hace referencia a obligaciones posteriores al registro. Las palabras contenidas en la disposición indican que es un requisito para equiparar a ciertos evaluadores que ejercían el oficio, con aquellos que cuentan con formación académica. Los requisitos del certificado de personas, son para fines de inscripción en el registro por una sola vez, en un periodo específico.

*“La mención de la norma ISO 17024 se refiere al requisito que debe cumplir el certificado de persona para fines de inscripción en el marco temporal y específico del régimen de transición. La supervisión de ese requisito por parte de la A.N.A. se verificó y cumplió en la inscripción y no puede, como pretende la Resolución, extenderse en el tiempo”.*

- Otro de los reparos de la defensa, indica que no se le está dando a las palabras su significado natural y obvio (artículo 28 de la ley 57 de 1887): las palabras de la ley no son oscuras. En desarrollo de esta tesis, trae a colación las definiciones del DRAE para los conceptos de transición e inscripción, y concluye que, lo preceptuado en la norma establece que para aquellos evaluadores que no tienen formación académica, la inscripción en el registro se asienta mediante la solicitud que debe incluir el certificado de persona y de experiencia en los términos señalados. Por lo que en su sentir, no hay duda de que la norma se refiere a un momento específico, la inscripción en el RAA y no a obligaciones posteriores. Entonces, no puede dársele un significado diferente a las palabras de la norma, incluyendo obligaciones que el legislador no previó y desatar consecuencias jurídicas en su contra a partir de un supuesto incumplimiento en la supervisión de un requisito inexistente.
- A continuación, asegura que la interpretación armónica o contextual de la ley (artículo 30 de la Ley 57 de 1887), tampoco permite concluir que la A.N.A., incumplió el deber de supervisión que le atañe, pues de una revisión sistemática se tiene que la mención de la norma ISO 17024 en la ley 1673 de 2013 no establece en ninguna de las alusiones a esta que, con posterioridad a la inscripción, los evaluadores cuyos nombres hayan sido registrados en el RAA deban consignar con posterioridad nuevos certificados de personas. A renglón seguido, hace un resumen de los apartes en que la ley hace referencia a la ISO 17024, específicamente: párrafo 1 del artículo 6, párrafo 3 del artículo 24, y literal n) del artículo 27, precisando que:

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- A efectos de la inscripción en el RAA, en el marco del régimen de transición, el certificado de persona debe ser expedido de conformidad con dicha norma.
- La compatibilidad entre la actividad autorreguladora y las actividades de normalización técnica y de certificación bajo la norma, significan que *“el legislador estableció que la A.N.A. debe desarrollar una actividad autorregulatoria que pudiera coexistir con la norma técnica, sin incorporar ninguna obligación respecto de la verificación de la no solución de continuidad de los certificados como lo pretende la Resolución recurrida”*.
- Finalmente, el literal (n) del artículo 27 establece un requisito operativo que debe cumplir la A.N.A., relacionado con la posibilidad de registrar y mantener “información sobre experiencia y actualización de los certificados de personas” emitidos conforme a la norma técnica. Sin embargo, la recurrente aclara que esa obligación está calificada por el legislador, en tanto viene precedida de que ello habrá de hacerse a solicitud de los evaluadores.

En este sentido, destaca que la obligación contenida en la citada disposición, solo procede a solicitud de los evaluadores, circunstancia por la cual discrepa con lo esgrimido por la Dirección en el acto recurrido.

***2.1.2. La decisión atenta contra el derecho a la igualdad al imponer cargas no previstas a algunos evaluadores frente a otros y establecer que esas condiciones especiales debían ser objeto de supervisión por parte de la A.N.A.***

La defensa de la apelante considera que la interpretación que hace la Dirección de la norma, resulta discriminatoria y violatoria del derecho a la igualdad, y en consecuencia del artículo 13 de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, la libelista sostiene que en el acto recurrido se impone un deber que no existe en la ley, particularmente en cabeza de los evaluadores que habiéndose inscrito en el RAA bajo el régimen de transición deben mantener el certificado de personas, requisito que asegura, solo era para la inscripción y no exigía solución de no continuidad para poder permanecer inscritos. Entonces, controvierde que el fallador hubiere colegido una supuesta responsabilidad de la A.N.A., por no supervisar la vigencia de los certificados de personas con posterioridad al acto de inscripción.

*“El alcance discriminatorio de esta interpretación estriba en que los evaluadores que se inscriben en el RAA bajo el régimen común, esto es mediante demostración de formación académica, no deben realizar ninguna actualización, mientras que los que se inscribieron con base en la normativa de transición sí tienen esa obligación. En otras palabras, la Resolución recurrida está creando dos categorías de evaluadores: aquellos que se inscribieron presentando constancia de formación académica y los que se inscribieron con base en el régimen de transición, con los certificados de persona y de experiencia”*.

Para la recurrente, el problema surge en tanto la ley no estableció dos categorías, sino dos posibilidades de efectuar la inscripción. Ello supone además que, la ley no previó ninguna diferencia en los evaluadores inscritos en el RAA para su permanencia, luego desde la óptica de la apelante, estamos ante un caso en que la autoridad discrimina a un grupo de personas sin razón jurídica válida. A continuación, cita jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el particular.

Asegura que la ley no hace distinción en los deberes del evaluador inscrito en el RAA mediante prueba de formación académica o con base en el régimen de transición.

Si el legislador no previó diferencias de trato entre los evaluadores una vez inscritos en el RAA, ninguna autoridad pueda crear categorías para establecer obligaciones discriminatorias.

Otro de los aspectos que la apelante cuestiona, tiene que ver con el argumento que expone el fallador al señalar que, *“(...) los certificados están sometidos a renovación de acuerdo con los requisitos del esquema de certificación, atendiendo a que las habilidades, conocimientos, métodos y las tecnologías*

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

*cambian con el tiempo y que el mismo organismo puede pedir formación o capacitación complementaria (...)*”.

Para la impugnante, dicho argumento es absolutamente artificioso. Al respecto, explica que “*los cambios por el paso del tiempo respecto de habilidades, conocimientos, métodos y las tecnologías son criterios de diferenciación que pueden predicarse de cualquier evaluador, tenga formación académica o no, porque, precisamente, están relacionados con el paso del tiempo. Se trata de una diferenciación arbitraria que discrimina a un evaluador frente a otro*”. Entonces, afirma que resulta constitucionalmente vedado establecer el régimen diferenciado entre evaluadores que propugna la Resolución 1846 de 2021, pues no puede predicarse una obligación a cargo del grupo de evaluadores inscritos en el RAA con base en el régimen de transición de mantener los certificados de personas sin solución de continuidad; así como tampoco existe una obligación de supervisión sobre el particular a cargo de la A.N.A. y, por ello, debe revocarse la resolución recurrida.

***2.1.3. El requisito de mantener sin solución de continuidad los certificados de evaluadores inscritos en el RAA, con base en el régimen de transición, supondría una afectación del núcleo esencial del derecho a ejercer profesión u oficio.***

La A.N.A., no ha incumplido el deber de supervisión en relación con la constatación de un requisito inexistente en la ley, de mantener los certificados de personas sin solución de continuidad para los evaluadores inscritos en el RAA con base en el régimen de transición, porque la Ley 1673 de 2013 no es una ley estatutaria y el Despacho no podía darle ese alcance.

Bajo esta línea argumentativa, trae a colación pronunciamientos de la Corte Constitucional para significar que, la regulación del núcleo esencial del derecho para ejercer la labor valuatoria habría requerido la expedición de una ley estatutaria, es decir, tiene reserva de ley. No obstante, en el caso de la Ley 1673 de 2013, la Corte declaró su constitucionalidad precisamente porque no afecta el contenido esencial del derecho fundamental a ejercer una profesión u oficio. De modo que la Dirección al extender obligaciones especiales a las personas inscritas en el RAA con base en el régimen de transición, está imponiendo unas condiciones que afectan la posibilidad misma del ejercicio del oficio para quienes se inscribieron en el RAA, requisito que asegura, no está en la ley porque sería inconstitucional y habría requerido intervención del legislador estatutario y no del ordinario.

***2.2. El fundamento de hecho del que se desprende la sanción no está probado y genera preocupaciones constitucionales frente al debido proceso.***

Pone de presente que uno de los fundamentos para establecer que la A.N.A., incumplió el supuesto deber de supervisión, es el haber permitido el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria de personas inscritas en el RAA. “(...) se sugiere el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria por parte de personas bajo supervisión de la A.N.A., cuando estas no registraron la renovación de sus certificados de persona. Aún más, en las páginas 18 y 19 de la Resolución recurrida. (...)”

Lo anterior, para la apelante implicó que se afirmara que personas naturales que no fueron vinculadas al procedimiento administrativo sancionatorio, ni fueron oídas, incurrieron en el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria.

*“En ese sentido, la Resolución se funda en última instancia en unos hechos que no se encuentran probados. Esto es, que los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio han ejercido ilegalmente la actividad valuatoria. Naturalmente, una calificación jurídica sobre la actividad personal de los citados evaluadores tendría, necesariamente, que fundamentarse en una decisión particular e individual, que en este caso no existe. En otras palabras, en la Resolución se han calificado conductas individuales de personas, para luego establecer una consecuencia jurídica sobre la A.N.A.”*

Todo lo antes expuesto, para la recurrente implica la violación del derecho al debido proceso de las personas naturales individualmente citadas en la resolución atacada, así como el de la misma apelante, en tanto se señala la existencia de una omisión al deber de supervisión por haber permitido el ejercicio ilegal de la actividad de los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio, sin que exista prueba o declaración de autoridad que soporte esa afirmación.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Sobre el caso específico del señor Rueda, manifiesta que, pese a que el Despacho sugiere que la inscripción del referido evaluador se realizó con certificados vencidos, la Entidad deja de lado que la inscripción es un acto que involucra varios momentos. Un primer estadio, es el de la solicitud que presenta el interesado, allegando los documentos para ser examinados en un proceso interno de registro y aprobación final, y que pueden diferir como es el caso del señor Rueda, en donde la inscripción en la plataforma del RAA se realizó el 3 de enero de 2017 y su aprobación ocurrió el 24 de enero del mismo año.

Entonces, recuerda además que mediante concepto del 5 de abril de 2018 (dentro del radicado 15-271928), la Entidad señaló que todas las solicitudes de inscripción que se hicieran hasta el 11 de mayo de 2018 serían válidas, sin importar que de manera posterior la ERA exigiera de ser necesario complementar la solicitud de inscripción para que el proceso de registro se considerara surtido después de aquella fecha.

En este orden de ideas, allega dentro del Anexo No. 4 los certificados de persona del señor Rueda con base en los cuales se realizó la inscripción en el RAA, que muestran una vigencia hasta el 30 de abril de 2017.

En consecuencia, para la defensa, los juicios elevados con fundamento en las inscripciones de las personas naturales aludidas, suponen un ejercicio arbitrario de las potestades de la administración, en contravía de lo señalado por la Corte Constitucional sobre la presunción de inocencia. Por contrapartida, advierte que haber tenido como probados comportamientos ilegales de otras personas, sin que exista pronunciamiento de la autoridad competente sobre ello, supone un manejo probatorio contrario al debido proceso en perjuicio de la A.N.A. y de las propias personas naturales citadas en la Resolución.

### **2.3. Los supuestos fácticos para imponer la sanción son incorrectos.**

Más allá del peligroso precedente que supone declarar la existencia de conductas reprochables de personas concretas sin haberlas oído y sin garantizar su derecho a la defensa, la resolución recurrida incurre en los yerros fácticos que a continuación explica:

1. Los señores Carvajal, Vélez y Palacio, aunque no es un requisito legal como ya se ha señalado, mantuvieron sus certificados de personas sin solución de continuidad tanto para inmuebles urbanos como para inmuebles rurales. A renglón seguido, trae a colación una tabla que da cuenta de los certificados de cada evaluador, indicando las fechas de otorgamiento, renovación y vigencia. Adicionalmente, indica que adjunta las copias digitales de los certificados relacionados.

Aunado a lo anterior, la apelante aduce que de admitirse la tesis de la Dirección, no resultaría en todo caso cierto que los señores Carvajal, Ramírez y Vélez hayan ejercido ilegalmente la actividad valuatoria,

*“Además, como la propia ley lo señala, la inscripción de estos certificados de personas era potestativa porque procede a solicitud del evaluador. En esa medida, los evaluadores no estaban obligados a registrar las renovaciones de los certificados de personas en el RAA, así las tuvieran, como sucedió en este caso”.*

2. La decisión de no registrar las renovaciones de los certificados de personas en el RAA, por ser una acción potestativa, no es objeto de supervisión por parte de la A.N.A. y no puede endilgarse ninguna omisión al deber de supervisión como lo hace la Resolución recurrida.
3. Las calificaciones, sin ninguna evidencia sobre la conducta de los señores Carvajal, Ramírez y Vélez que se han hecho en la Resolución recurrida deben rectificarse y como corolario de lo anterior, revocarse la sanción impuesta a la A.N.A.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

4. El caso del Señor Rueda es diferente, comoquiera que el 5 de junio de 2019 solicitó traslado a la Corporación Colombiana Autorreguladora de Avaluadores, entonces, desde esa fecha es sujeto de autorregulación de otra ERA. Para el efecto, allega documentación y concluye que si la teoría incorrecta del fallador se aceptara, correspondía a la referida ERA verificar que los certificados de personas del señor Rueda se mantenían sin solución de continuidad.
5. En estos términos, advierte que la consulta al certificado actual del señor Rueda Agudelo muestra que, en las categorías de inmuebles Urbanos y Rurales, la inscripción en el RAA se realizó el 24 de enero de 2017 bajo el régimen académico. Escenario que para la apelante supone que, no hay certeza sobre la prueba que se observó en el procedimiento y que terminó con una sanción en su contra; la inscripción al RAA sufrió modificaciones sobre el histórico; el señor Rueda nunca incumplió los requisitos erróneamente exigidos.
6. En consecuencia, para la impugnante, además de los yerros legales ya señalados, hay elementos fácticos que contradicen los hallazgos señalados en la resolución recurrida, y que sin aceptar que incurrió en una supuesta omisión al deber de supervisión, si demuestran que la resolución atacada contiene errores en la apreciación de los hechos que podrían constituir una vía de hecho administrativa.

#### 2.4. Sobre el derecho al buen nombre.

Los señalamientos hechos por la Dirección en el acto recurrido, en el sentir de la defensa constituyen juicio de valor sobre la conducta de personas naturales específicas que pueden afectar su buen nombre, especialmente cuando dichos señalamientos bien podrían no tener asidero.

En la Resolución confutada, como se explicó hay un señalamiento implícito, pero claro y reiterado, al ejercicio ilegal de la actividad valuatora de los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio, y, con base en ese señalamiento, se la ha endilgado a la A.N.A. una omisión de supervisión. Estas personas naturales no hicieron parte del procedimiento administrativo que nos ocupa, no han sido objeto de reproche por ninguna autoridad y, en esa medida, tienen derecho a que su honra no se ponga en entredicho.

Aunado a lo anterior, asegura que en la medida en que la sanción a la A.N.A., viene derivada de las conductas endilgadas a personas naturales concretas, sin prueba válida y que no han sido objeto de reproche en el marco de la actividad valuatora, la defensa asegura que el propio nombre y honra de la A.N.A., se ha afectado sin razón.

De otra parte, cuestiona el hecho que, pese a que la resolución impugnada no se encontrara en firme, esta decisión hubiere sido comunicada a la Corporación Colombiana Autorreguladora de Avaluadores, un competidor de la sociedad sancionada que no tiene el carácter de parte o de tercero interviniente reconocido y, por ende, no debería ser comunicado, así haya sido el denunciante.

Esto supone un serio perjuicio para la A.N.A. tanto a su buen nombre y prestigio, como a sus derechos procesales. Lo que también debería conllevar la revocatoria de la Resolución recurrida.

#### 2.5. Atipicidad.

En lo medular, la actora alega que: *“(...) Como se ha analizado en detalle en la sección 2.1. de este documento, no hay un deber de supervisión legalmente exigible a la A.N.A. en relación con la vigilancia de la no solución de continuidad de los certificados de personas con los que avaluadores realizaron inscripciones con base en el régimen de transición previsto en el parágrafo 1 del artículo 6 de la citada ley, que pueda además tener relación con sanción legal alguna a ser especificada.*

*En consecuencia, la Resolución 1846 de 2021 impone, literalmente, una multa por hechos que no constituyen la omisión de un deber legalmente exigible a la A.N.A. La ausencia de un deber exigible hace que la sanción impuesta no pueda encuadrarse típicamente, porque no existe un elemento básico para imputar responsabilidad, esto es una obligación de supervisión frente a los hechos*

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

*concretos que se alegan.*

(...)  
*Así las cosas, la ausencia de tipicidad se configura bien por yerro legal múltiple o por indebida apreciación fáctica y, en cualquier caso, justifica que la Resolución 1846 de 2021 sea revocada”.*

## **2.6. Solicitud subsidiaria en relación con la proporcionalidad de la sanción.**

La actora aduce que, en el remoto evento en que la Resolución 1846 de 2021 no se revoque íntegramente y teniendo en consideración que en materia administrativa sancionatoria, se aplican los mismos principios rectores del Derecho Penal, en aras de salvaguardar el derecho de defensa y el debido proceso de los particulares involucrados dentro de un procedimiento administrativo sancionador, solicita que subsidiariamente en la decisión de los recursos interpuestos se tenga en cuenta el principio de proporcionalidad de la pena, toda vez que no hay impacto alguno por las conductas erróneamente reprochadas a la A.N.A. A renglón seguido, diserta ampliamente sobre la connotación del principio invocado, destacando la importancia de su observancia en la dosificación de la sanción.

En suma, advierte que en el presente caso ha demostrado que los fundamentos fácticos son, por lo menos debatibles, sino abiertamente incorrectos porque:

- I. Toma como hechos probados conductas de personas naturales, evaluadores, que no han sido parte del proceso, ni han sido debatidos.*
- II. Los hechos atribuidos a estos evaluadores, se han calificado implícitamente como ejercicio ilegal de la actividad valorativa en la Resolución recurrida, sin que exista pronunciamiento sobre ello de autoridad competente.*
- III. Se está sancionando a la A.N.A. por una obligación de supervisión de unos hechos que legalmente no son objeto de supervisión por parte de la A.N.A. porque el registro de certificados de personas procede a solicitud de los evaluadores y, por tanto, no es obligatorio.*

Así las cosas, refiere que ante la duda razonable sobre los fundamentos que sustentan la resolución recurrida, es menester revocarla o al menos subsidiariamente disminuir sustancialmente el monto de la sanción impuesta.

**TERCERO:** Que mediante Resolución No. 42123 del 8 de julio de 2021 se ordenó la apertura de un periodo probatorio y se ordenó la práctica de unas pruebas, consistentes en requerir al organismo de certificación Registro Nacional de Avaluadores R.N.A., identificada con Nit. 830.038.917-4 para que remitiera la siguiente información:

1. Contrato suscrito entre el OEC y el titular (persona natural), tanto para el otorgamiento, como para las renovaciones, seguimientos y/o actualizaciones.
2. Documentos y anexos que soportan el proceso de certificación, así como sus seguimientos, renovaciones y/o actualizaciones.
3. Certificado de su acreditación vigente y su alcance (vigente al momento del otorgamiento de los certificados y de sus seguimientos, renovaciones y/o actualizaciones).

Lo anterior, respecto a los siguientes certificados de personas:

1. Certificado URB-0136 Santiago Palacio Ramírez C.C. 98.637.511.
2. Certificado RUR-0093 Santiago Palacio Ramírez C.C. 98.637.511.
3. Certificado URB-0224 Juan Camilo Vélez Maya C.C. 8.105.704.
4. Certificado URB-0075 Constantino Emilio Carvajal Ortiz C.C. 70.091.409.
5. Certificado RUR-0059 Constantino Emilio Carvajal Ortiz C.C. 70.091.409.
6. Certificados evaluador Gerardo Daniel Aranguren Castillo C.C. 1.140.414.59, categorías Inmuebles Urbanos e Inmuebles Rurales.
7. Certificados evaluador Luis Alberto Rueda Agudelo C.C. 7.481.848, categorías Inmuebles Urbanos e Inmuebles Rurales.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Que mediante comunicación fechada del día 27 de julio de 2021<sup>2</sup>, el organismo de certificación de personas REGISTRO NACIONAL DE AVALUADORES R.N.A., aportó información mediante carga digital, en respuesta al requerimiento efectuado por esta Dirección.

**CUARTO:** Que por considerarlo necesario en procura de salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso que le asiste a la investigada y adoptar una decisión conforme a derecho, la Dirección decidió continuar con el periodo probatorio abierto mediante la Resolución No. 42123 del 8 de julio de 2021, ordenando mediante el acto administrativo No. 68840 del 25 de octubre de 2021 la práctica de la siguiente prueba:

Requerir al organismo de certificación REGISTRO NACIONAL DE AVALUADORES R.N.A., a fin que reemitiera los certificados de personas que se relacionan a continuación, junto con todos los documentos que soportan su trazabilidad, es decir, su seguimiento, actualización y/o renovación.

- Certificados URB-0136 y RUR-0093, correspondientes al señor Santiago Palacio Ramírez, identificado con C.C. 98.637.511.
- Certificado URB-0224, correspondiente al señor Juan Camilo Vélez Maya, identificado con C.C. 8.105.704.
- Certificados URB-0075 y RUR-0059, correspondientes al señor Constantino Emilio Carvajal Ortiz, identificado con C.C. 70.091.409.
- Certificados de evaluador de los señores Gerardo Daniel Aranguren Castillo, identificado con C.C. 1.140.414.59, y Luis Alberto Rueda Agudelo, identificado con C.C. 7.481.848, respecto de las categorías inmuebles urbanos e inmuebles rurales.

Posteriormente, a través de comunicación remitida el día 2 de noviembre de 2021<sup>3</sup>, el organismo de certificación de personas REGISTRO NACIONAL DE AVALUADORES R.N.A., aportó la información solicitada.

**QUINTO:** Que mediante Resolución No. 72909 del 11 de noviembre de 2021, se incorporó como pruebas a la presente actuación los documentos enviados por el organismo de certificación de personas **REGISTRO NACIONAL DE AVALUADORES** (en adelante R.N.A), y corrió traslado sobre los mismos a la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES A.N.A**, por un término de diez (10) hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de su comunicación.

**SEXTO.** Que, mediante escrito enviado a través de correo electrónico el día 11 de noviembre de 2021, la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES A.N.A**, actuando a través de apoderado judicial, presentó escrito bajo el asunto: *Hechos sobrevinientes de interés para el trámite de los recursos interpuestos en contra de la Resolución No. 1846 del 22 de enero de 2021.*

Además de reiterar algunos de los planteamientos esgrimidos en el escrito de alzada, solicitó tener en cuenta al momento de resolver los recursos interpuestos, los hechos sobrevinientes a exponer, por tener relevancia en la calificación jurídica que derivó en la sanción que le fue impuesta. A saber:

- El 1 de octubre de 2021, la Superintendencia de Industria y Comercio profirió la Resolución 63949 de 2021, mediante la cual modificó el Título IX de la Circular Única de la SIC.
- El nuevo texto integró dos párrafos inexistentes en la versión anterior, incluyendo una serie de obligaciones específicas respecto de la vigencia de los certificados de persona que incumben a las ERA<sup>4</sup> y a los evaluadores, así como un régimen nuevo para el traslado de evaluadores inscritos por el régimen de transición al régimen académico.

De acuerdo con lo manifestado por la defensa, la relevancia de los hechos enlistados recae en que, en los cargos formulados, el punto fundamental es una supuesta inobservancia de un deber que según el Despacho incumbía a la A.N.A., consistente en supervisar que los certificados de persona con base

<sup>2</sup> Consecutivo 42 del Sistema de Trámites.

<sup>3</sup> Consecutivo 51 del Sistema de Trámites.

<sup>4</sup> Entidad Reconocida de Autorregulación.



Por la cual se resuelve un recurso de apelación

en los que se hizo la inscripción en el RAA, en virtud del régimen de transición previsto en la Ley 1673 de 2013, no hubiesen tenido solución de continuidad. Entonces, reitera que la interpretación del Despacho creó artificialmente unas obligaciones inexistentes en la ley, para sancionar a la A.N.A. por su supuesto incumplimiento, todo lo cual se ha hecho patente con la expedición de la Resolución 63949 de 2021.

Para la apelante, la expedición de la Resolución 63949 de 2021 impide que la sanción impuesta en la resolución recurrida pueda confirmarse, porque ello implicaría que se ha dado aplicación retroactiva a una norma que además, hoy ni siquiera está vigente, lo que riñe con principios constitucionales y legales de aplicación de la ley en el tiempo, como lo ha señalado la Corte Constitucional.

En consecuencia, la impugnante considera que en este caso es necesario revocar la sanción impuesta a la A.N.A., ya que estaríamos ante un escenario de aplicación retroactiva de una norma que como se ha señalado ni siquiera se encuentra vigente debido a su entrada en vigencia el 1 de enero de 2022.

**SÉPTIMO.** Que mediante escrito enviado a través de correo electrónico el día 26 de noviembre de 2021<sup>5</sup>, la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES A.N.A.**, remitió escrito por medio del cual hace pronunciamiento sobre las pruebas que fueron incorporadas a la actuación mediante Resolución 72909 del 11 de noviembre de 2021.

- *Sobre los acuerdos contractuales entre evaluadores y el Registro Nacional de Avaluadores:*

Se trata de pruebas notoriamente impertinentes. En primer lugar, porque se refieren a relaciones jurídicas entre los evaluadores y el Registro Nacional de Avaluadores que le resultan ajenos a la A.N.A., y por demás, no se relacionan con los hechos aducidos en el pliego de cargos. En segundo lugar, porque algunos de los contratos allegados tienen fecha posterior a los hechos objeto del procedimiento administrativo.

- *Sobre los certificados de acreditación expedidos por el ONAC al organismo de certificación de personas RNA:*

El Registro Nacional de Avaluadores es un tercero en este proceso, por lo que incorporar las certificaciones del ONAC no aporta ningún valor probatorio, salvo que el despacho considere que los certificados expedidos por el RNA y registrados en el RAA fueron indebidamente otorgados, cosa que en todo caso advierte, escaparía de la formulación de cargos que tuvo lugar en el procedimiento administrativo que nos ocupa. Igualmente, considera que el cumplimiento o no del organismo de certificación respecto de la acreditación otorgada por ONAC, tiene incidencia en su capacidad de expedir certificados de personas, más no de cara a la presente discusión jurídica.

Por tanto, se trata de documentos notoriamente impertinentes.

- *Sobre el esquema de Certificación de Personas – Categorías o Especialidades de Avalúos de Inmuebles Urbanos y Rurales– Versión 12:*

Son medios probatorios impertinentes, por cuanto se trata de documentos cuya versión fue aprobada el 5 de mayo de 2020, es decir, se trata de pruebas que no corresponden al marco temporal de la investigación adelantada y que recuerda, fue iniciada mediante Resolución 54740 del 15 de octubre de 2019.

*“(…) la decisión del Despacho sugiere que la finalidad de la prueba es modificar el marco temporal de la investigación, negando el derecho al debido proceso de la A.N.A., todo lo cual constituye un actuar arbitrario de la administración. Por todo lo anterior, la A.N.A. no puede pronunciarse sobre el contenido de la prueba, porque desconoce su pertinencia frente a los hechos que son objeto del procedimiento administrativo sancionatorio”.*

<sup>5</sup> Consecutivo 59 del Sistema de Trámites de la Entidad.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- *Sobre el esquema de Certificación de Personas – Categoría o Especialidad de Avalúos Especiales – Versión 5*

Frente a este documento, señala que es manifiestamente impertinente para resolver los recursos interpuestos, porque como puede observarse en el documento, esta versión 05 fue aprobada el 17 de septiembre de 2019. A renglón seguido, se cuestiona: ¿Qué utilidad puede tener como prueba este documento, considerando que los hechos objeto de investigación fueron denunciados el 5 de abril de 2019?

- *Los Esquemas actuales de certificación del organismo de certificación Registro Abierto de Avaluadores R.N.A. en las categorías urbana, rural y especiales:*

Desconoce qué relevancia puede tener ese proceso, que culmina con la expedición del certificado de persona en el marco de la investigación de la referencia.

- *Sobre las normas técnicas NTS sectoriales de competencia para la actividad de valuación y las normas de competencia laboral expedidas por el SENA:*

De igual forma, aduce desconocer el propósito de incorporar en esta instancia dichos documentos, especialmente de cara a los hechos objeto de impugnación. Si bien resalta que dichas normas son relevantes en el marco del proceso de certificación, no son pertinentes para probar o desestimar las cuestiones que se derivan de los cargos imputados y la posterior sanción.

- *Sobre las respuestas dadas por el organismo de certificación de personas Registro Abierto de Avaluadores fechadas del 27 de julio de 2021 y 2 de noviembre de 2021, junto con las pruebas aportadas.*

Al tratarse de documentos remisorios, su único valor probatorio es demostrar que el Registro Nacional de Avaluadores dio respuesta al requerimiento de información efectuado por la Dirección.

- *Sobre los certificados de persona con sus correspondientes pruebas otorgamiento, renovación y actualización.*

La defensa insiste en que no conoce el propósito de incorporar al expediente los documentos soporte para la expedición de los certificados de persona de los señores Palacio, Vélez, Carvajal, Aranguren y Rueda. No obstante, arguye que la Entidad ha mutado el procedimiento administrativo adelantado, en un expediente disciplinario en contra de avaluadores en mención, pese a que no son ni han sido parte del proceso, actuar que le resulta contrario a todas las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa y contradicción.

Sin perjuicio de tales consideraciones, aclara que los certificados de persona de los señores Palacio, Vélez y Carvajal, ya habían sido aportados al expediente por lo que su incorporación ahora es manifiestamente superflua. Respecto del certificado del señor Rueda, la A.N.A. reitera que desde el 5 de junio de 2019, dicho avaluador solicitó traslado de E.R.A. con destino a la Corporación Colombiana Autorreguladora de Avaluadores – ANAV, por tanto, desde esa fecha es sujeto de autorregulación de otra ERA.

Finalmente, solicita que lo manifestado sobre las pruebas incorporadas en esta sede sea tenido en cuenta al momento de decidir los recursos ordinarios interpuestos.

**OCTAVO.** Que mediante Resolución No. 82584 del 17 de diciembre de 2021, fue resuelto el recurso de reposición en el sentido de confirmar en su integridad la decisión recurrida. Entretanto, se concedió el recurso de apelación.

**NOVENO.** Que con fundamento en el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho procederá a desatar el recurso de apelación interpuesto, así:

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

**a) Síntesis de los hechos.**

El presente trámite tuvo origen en la denuncia radicada ante esta Entidad el día 05 de abril de 2019, por la Corporación Colombiana Autorreguladora de Avaluadores – ANAV<sup>6</sup>. En dicho oficio, se puso en conocimiento de esta Superintendencia la comisión de presuntas irregularidades por parte de la Corporación Autorregulador Nacional de Avaluadores – ANA.

El día 31 de mayo de 2019, y con fundamento en la denuncia presentada, la Dirección requirió a la Corporación Autorregulador Nacional de Avaluadores – ANA, a fin que aportara los certificados de inscripción en el RAA, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.5 de la Resolución 64191 de 2015, de las personas enlistadas<sup>7</sup>. Así como también, explicara las razones por las cuales, el estado en el RAA de algunos avaluadores era ACTIVO, cuando la información de los certificados de persona observados en la misma consulta evidenciaba que se encontraban vencidos.

Con base en los resultados del análisis realizado a la documental obtenida en el curso de las averiguaciones preliminares con ocasión de la información de la denuncia y la respuesta suministrada al requerimiento previamente señalado, la Dirección encontró mérito suficiente para dar inicio a una investigación administrativa. De modo que, mediante la Resolución No. 54740 del 15 de octubre de 2019 dio inicio a un procedimiento administrativo sancionatorio y formuló cargos a la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES – A.N.A.**, identificada con el NIT. 900.796.614-2, por la presunta violación a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1673 de 2013 y el numeral 4.2 de la Resolución 64191 de 2015.

Posteriormente, y luego de surtir todo el procedimiento administrativo sancionatorio que en derecho corresponde, la Dirección mediante la Resolución No. 1846 del 22 de enero de 2021, declaró la responsabilidad administrativa de la investigada por la incursión en la conducta imputada, al quedar probado que no ejerció en debida forma la función de supervisión sobre los sujetos de autorregulación, consistente en verificar que los avaluadores inscritos bajo el régimen de transición al RAA, continuaran cumpliendo los requisitos establecidos en el parágrafo 1 del artículo 6 de la ley 1673 de 2013, a través de la renovación del certificado de personas obtenido a la luz de la Norma Técnica ISO 17024. Los avaluadores respecto de los cuales se encontró probada la infracción por parte de la A.N.A., son:

- Constantino Emilio Carvajal Ortiz: AVAL-70091409
- Gerardo Daniel Aranguren Castillo: AVAL-1140414598
- Juan Camilo Vélez Maya: AVAL-8105704
- Luis Alberto Rueda Agudelo: AVAL-7481848
- Santiago Palacio Ramírez: AVAL-98637511

Así, el fallador le impuso a la Corporación Autorregulador Nacional de Avaluadores – A.N.A., una sanción pecuniaria por la suma de NUEVE MILLONES OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS (\$ 9 085 260 COP), equivalente a diez (10) SMLMV y que representan 250,2274980720500 Unidades de Valor Tributario – UVT.

Previo a desatar el recurso de reposición, mediante las Resoluciones No. 42123 del 8 de julio de 2021 y 68840 del 25 de octubre de 2021, se ordenó la apertura a un periodo probatorio y la práctica de unas pruebas. Con Resolución No. 72909 del 11 de noviembre de 2021 se resolvió incorporar unas pruebas y se corrió traslado a la Corporación Autorregulador Nacional de Avaluadores – ANA por el término de diez (10) días hábiles a fin de que ejerciera su derecho de defensa y contradicción presentando las alegaciones que considerara necesarias.

Posteriormente, con la Resolución No. 82584 del 17 de diciembre de 2021, se atendió el recurso de reposición en el sentido de confirmar en su integridad la decisión inicial, y se concedió el recurso de apelación.

<sup>6</sup> Consecutivo 0

<sup>7</sup> Consecutivo 1 del Sistema de Trámites.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

**b) Análisis del caso concreto.**

Mencionado lo anterior, esta instancia se pronunciará frente a los argumentos de la recurrente a partir de los siguientes ejes temáticos: i) Sobre las pruebas de oficio decretadas en sede de reposición; ii) Acerca de los hechos sobrevinientes invocados; iii) Respecto de las consideraciones expuestas en torno a que la A.N.A. no incumplió el deber de supervisión y la presunta configuración de atipicidad; iv) Sobre el argumento según el cual el fundamento de la sanción no está probado y las preocupaciones frente al debido proceso; v) En cuanto a que los supuestos fácticos para imponer la sanción son incorrectos; vi) Sobre el derecho al buen nombre; y vii) En relación con la proporcionalidad de la sanción.

**(i) Sobre las pruebas de oficio decretadas en sede de reposición:**

Previo a resolver el recurso de reposición interpuesto por la actora, la primera instancia advirtió que uno de los argumentos esbozados por la defensa, recaía en el hecho que los señores Constantino Emilio Carvajal Ortiz, Juan Camilo Vélez Maya y Santiago Palacio Ramírez, mantuvieron sus certificados de personas sin renovación tanto para inmuebles urbanos como para inmuebles rurales, para lo cual incluso, trajo a colación una tabla en la que ponía en evidencia las fechas de otorgamiento, renovación y vigencia de los certificados de persona de cada evaluador. Adicionalmente, señaló que la decisión de no registrar las renovaciones de los certificados de personas en el R.A.A., por ser una acción potestativa, no era objeto de supervisión por parte de la A.N.A. y, por ende, no podía endilgársele ninguna omisión al deber de supervisión.

Con base en lo expuesto, la instancia de reposición consideró que en aras de salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso de la recurrente y con ello adoptar una decisión definitiva ajustada a derecho, resultaba oportuno al amparo de lo previsto en el artículo 79 del CPACA, requerir al organismo de certificación REGISTRO NACIONAL DE AVALUADORES – RNA (en adelante el RNA) identificado con NIT 830.038.917-4, para que remitiera información relacionada con los acuerdos contractuales suscritos con los evaluadores, certificados de acreditación otorgados por el ONAC, documentos y anexos relacionados con el proceso de certificación, así como sus seguimientos, renovaciones y/o actualizaciones.

Adicionalmente, solicitó de manera puntual que se allegaran los certificados de personas junto con todos los documentos que soportan su trazabilidad, es decir, su seguimiento, actualización y/o renovación, a saber:

- Certificados URB-0136 y RUR-0093, correspondientes al señor Santiago Palacio Ramírez, identificado con C.C. 98.637.511.
- Certificado URB-0224, correspondiente al señor Juan Camilo Vélez Maya, identificado con C.C. 8.105.704.
- Certificados URB-0075 y RUR-0059, correspondientes al señor Constantino Emilio Carvajal Ortiz, identificado con C.C. 70.091.409.
- Certificados de evaluador de los señores Gerardo Daniel Aranguren Castillo, identificado con C.C. 1.140.414.59, y Luis Alberto Rueda Agudelo, identificado con C.C. 7.481.848, respecto de las categorías inmuebles urbanos e inmuebles rurales.

Todo lo solicitado, fue aportado en términos por el REGISTRO NACIONAL DE AVALUADORES y de ello se corrió traslado a la investigada, quien mediante escrito radicado el 25 de noviembre de 2021, se pronunció sobre la documental incorporada, argumentando en síntesis que la información requerida por la Entidad de Control resultaba impertinente y superflua en atención a que no tenía una relación clara con los hechos que fueron objeto de la formulación de cargos, se encontraba fechada de manera posterior a la época en que tuvo lugar el inicio de la investigación en su contra y, en definitiva, no aportaba ningún valor probatorio para demostrar o dejar sin efecto el incumplimiento objeto de reproche.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

En sede de reposición, el *ad quo* al analizar el alcance del material probatorio aportado producto del decreto de la prueba de oficio, precisó que los elementos de juicio requeridos tuvieron como finalidad evitar incurrir en cualquier vía de hecho y, por demás, llegar a la verdad material. Con las pruebas decretadas y practicadas pudo constatar y comprobarse de manera objetiva la trazabilidad de todos los certificados de persona de los cinco (5) evaluadores referidos, llegando a la conclusión que tres (3) de ellos sí renovaron el certificado, independientemente de que esto no fuese un factor que repercutiera para variar el sentido de la decisión y la multa que se impuso.

Pues bien, el Despacho una vez revisado el acto recurrido, así como la decisión proferida por la instancia de reposición, pudo establecer que en efecto, como lo anticipó la Dirección, la documental no fue tenida en cuenta para hacer más gravosa la situación de la recurrente. Por el contrario, toda la información anexada se examinó en el contexto de establecer si la ERA verificó que los evaluadores enlistados hubiesen garantizado que los certificados de personas con los que realizaron su inscripción al RAA en el régimen de transición, continuaban vigentes como lo alegó en su favor la defensa. Comprobando que, en efecto, tres de los cinco contaban con certificados renovados y vigentes.

Entonces, aún cuando para la recurrente las pruebas de oficio decretadas resulten impertinentes por no adecuarse entre los hechos que se pretenden llevar al proceso y los que son tema de la discusión, esta instancia advierte que, en todo caso la documental aportada por el Registro Nacional de Evaluadores sí permite corroborar de una parte que, en la práctica y en atención a las exigencias propias de este tipo de certificación a la luz de la ISO 17024, es claro para los evaluadores que existe una obligación y una necesidad de renovar el certificado de personas otorgado por el Organismo de Certificación. De otro lado, a partir de dicha información también es dable establecer que, aunque para la Dirección la sancionada no ejerció de forma activa acciones tendientes a vigilar que las condiciones que dieron lugar a la inscripción de los evaluadores Constantino Emilio Carvajal Ortiz, Gerardo Daniel Aranguren Castillo, Juan Camilo Vélez Maya, Luis Alberto Rueda Agudelo y Santiago Palacio Ramírez se mantuvieran, específicamente que los certificados de competencia laboral obtenidos por cada uno de ellos estuvieran vigentes, esta instancia no puede desconocer que los evaluadores Constantino Emilio Carvajal Ortiz, Juan Camilo Vélez Maya y Santiago Palacio Ramírez, desde la inscripción al RAA al amparo del régimen de transición, han venido renovando sus certificados de personas, razón por la cual su estado "activo" no advierte infracción alguna por parte de la ERA.

En este orden de ideas, la instancia que resuelve se apartará de las consideraciones del *ad quo* cuando sostiene que el conjunto probatorio del que viene de hacerse alusión, no tiene incidencia alguna para reducir el valor de la sanción impuesta, pues lo cierto es que tres (3) de los evaluadores cuyo registro fue óbice para el curso de la investigación, permanecieron en el RAA con certificados de personas vigentes. Tal circunstancia será tenida en cuenta para reevaluar el monto de la multa.

De otra parte, y aunque la defensa de la sancionada busque desviar el cauce de los señalamientos asegurando que la Entidad de Control ha pretendido modificar la calificación jurídica, o incluso, convertir la investigación en una del tipo disciplinario, juzgando evaluadores individualmente considerados, lo cierto es que la información obtenida como resultado de las pruebas de oficio decretadas sirvieron al tema del proceso, se insiste, demostrando que es claro para el grupo de evaluadores titular de este tipo de certificados, que existe una obligación de renovar el documento para mantener vigente la atestación de su idoneidad. En el asunto que nos convoca, por lo menos tres de los consultados sí agotaron este requisito, dejando para el caso en específico sin evidencia objetiva la infracción de la ERA sancionada en lo que a estos tres se refiere.

**(ii) Acerca de los hechos sobrevinientes invocados:**

Se advierte de entrada que, si bien en algunos apartes de esta intervención se reiteran argumentos de defensa expuestos previamente en el recurso de alzada, el apoderado de la sancionada también invoca como hechos sobrevinientes situaciones nuevas que no fueron planteadas dentro del escrito de recursos y, por demás, no se encuentran relacionadas con el tema de la prueba de oficio que le fue trasladada, luego no tendría este Despacho que abordar el estudio de las mismas. Muy a pesar de lo anterior, y aun cuando procesalmente la instancia que decide debe restringirse exclusivamente a estudiar lo expuesto en el escrito de impugnación, no podrá dejarse de lado que en sede de reposición, la Dirección estudió dichos argumentos atendiendo lo manifestado por la recurrente.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Hecha la anterior precisión, se tiene que la actora aseguró que se erigía como una circunstancia sobreviniente el que la recién expedida, pero no vigente, Resolución 63949 de 2021 hubiera incluido una serie de obligaciones específicas respecto de la vigencia de los certificados de persona que incumben a las ERA y a los evaluadores, así como un régimen nuevo para el traslado de evaluadores inscritos por el régimen de transición al régimen académico.

Para la defensa, la Resolución 63949 de 2021 al crear las obligaciones para las ERA señaladas en los artículos 3 y 5 en relación con los certificados de persona y la no solución de continuidad, ha venido a confirmar que las obligaciones objeto de la sanción no existían, por ende, ninguna de sus disposiciones puede ser base para interpretar el alcance de las obligaciones de la A.N.A., como ERA, en fecha anterior, ya que ello implicaría dar aplicación retroactiva a una norma, en contravía de los principios legales y constitucionales que rigen la aplicación de la ley en el tiempo. Máxime si se tiene en cuenta que la sanción impuesta a la A.N.A., tiene fundamento de acuerdo con la interpretación de la Dirección en el incumplimiento del artículo 24 de la Ley 1673 de 2013 y el numeral 4.2. de la Resolución 64191 de 2015.

La Resolución 63949 del 1 de octubre de 2021 -*Por la cual se modifica el Título IX de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio*, responde a la necesidad de lograr el objetivo de la Ley 1673 de 2013 en cuanto al reconocimiento, organización y transparencia de la actividad del evaluador; así como para ajustar el funcionamiento de las Entidades Reconocidas de Autorregulación (ERA) a las disposiciones contenidas en la misma. Entre otras, fue proferida con la finalidad de actualizar algunas disposiciones contenidas en el Título IX de la Circular Única, en aras de propender por el adecuado funcionamiento del modelo de autorregulación del sector valuatorio.

En este sentido, no es que haya creado nuevas obligaciones, sino que propició lugar a las actualizaciones requeridas para el ejercicio de la inspección, control y vigilancia que le competen a esta Superintendencia.

Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando la nueva disposición incluya a manera de precisión que los evaluadores que ingresaron al R.A.A. bajo el antiguo régimen de transición deben renovar su certificado de persona y que las E.R.A vigilen que esos evaluadores mantengan las condiciones de su inscripción, no podrá dejarse de lado que esta actualización responde a lo que ya estaba previsto por el legislador y el regulador en la Ley 1673 de 2013, su decreto reglamentario y en la Resolución 64191 de 2015, todas normas emitidas con anterioridad a los hechos sancionados.

Igualmente, resulta importante anotar que, en todo caso, el procedimiento administrativo adelantado y fallado en contra de la apelante, en ningún momento acudió para su interpretación, o se fundó en la aplicación de las disposiciones normativas objeto de actualización en la Resolución No. 63949 del 1 de octubre de 2021, luego se equivoca la defensa al sostener que la expedición de esta norma supone una suerte de aplicación retroactiva al caso que nos ocupa.

La decisión sancionatoria recurrida tiene como fundamento el probado incumplimiento de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1673 de 2013 y el numeral 4.2. de la Resolución 64191 de 2015 por parte de la CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES -A.N.A., ante la omisión advertida al deber de supervisión en cabeza de la ERA. No se advierte transgresión alguna al debido proceso que le asiste a la actora por un conflicto en la aplicación de la ley en el tiempo. Las disposiciones normadas en la nueva resolución, en ningún momento soportan la investigación y posterior sanción bajo estudio.

(iii) **Respecto de las consideraciones expuestas en torno a que la A.N.A. no incumplió el deber de supervisión y la presunta configuración de atipicidad:**

Para la apelante, resulta errada la cuestión jurídica planteada por la Dirección, según la cual los evaluadores que se inscribieron en el Registro Abierto de Evaluadores (en adelante el "RAA") bajo el régimen de transición establecido en el Parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, deben mantener sin solución de continuidad la vigencia de los certificados de personas que permitieron su inscripción en el RAA. La impugnante asegura que la norma no señaló una obligación posterior para

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

el evaluador inscrito bajo el régimen de transición y el legislador no le atribuyó ningún deber de supervisión a la ERA relacionado con este requisito, por ende, no ha incumplido un deber que es en todo caso, inexistente. En la misma línea argumentativa, sostuvo que la interpretación del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013 que hace la Entidad es incorrecta.

Al respecto, este Despacho no comparte lo expuesto por la recurrente, pues como se expondrá, el marco normativo aplicable a las ERA contenido en la Ley 1673 de 2013, su Decreto reglamentario 1074 de 2015 y la Resolución SIC 64191 de 2015, sí consagran la obligación de los evaluadores de mantener vigente su certificado de personas y sí establece la función de las ERA de verificar (supervisar) el cumplimiento de dicha obligación.

- Los evaluadores que se inscribieron en el RAA durante el régimen de transición tienen la obligación de mantener vigente el certificado de personas emitido bajo la norma ISO 17024

El artículo 6 de la Ley 1673 de 2013 establece los requisitos que los evaluadores deben cumplir para que se inscriban en el RAA, así:

**“ARTÍCULO 6°. Inscripción y requisitos.** La inscripción como evaluador se acreditará ante el Registro Abierto de Avaluadores. Para ser inscrito como evaluador deberán llenarse los siguientes requisitos por esta ley:

a) Acreditar en la especialidad que lo requiera:

(i) formación académica a través de uno o más programas académicos debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional que cubran: (a) teoría del valor, (b) economía y finanzas generales y las aplicadas a los bienes a evaluar, (c) conocimientos jurídicos generales y los específicos aplicables a los bienes a evaluar, (d) las ciencias o artes generales y las aplicadas a las características y propiedades intrínsecas de los bienes a evaluar, (e) de las metodologías generales de valuación y las específicas de los bienes a evaluar, (d) métodos matemáticos y cuantitativos para la valuación de los bienes y (e) en la correcta utilización de los instrumentos de medición utilizados para la identificación o caracterización de los bienes a evaluar o (ii) Demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 1 ° del presente artículo.

b) Indicar datos de contacto físico y electrónico para efectos de notificaciones. Corresponde al Avaluador mantener actualizada esta información.”

Este artículo fue reglamentado mediante el artículo 2.2.2.17.2.3 del Decreto 1074 de 2015, así:

**Artículo. 2.2.2.17.2.3. Certificados académicos.** La formación académica de los evaluadores de que trata el literal a) del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, se acreditará con el título y/o la certificación de aptitud ocupacional del respectivo programa académico debidamente reconocido por autoridad competente y con el correspondiente certificado de las asignaturas cursadas y aprobadas.

Las Entidades Reconocidas de Autorregulación (ERA) tendrán en cuenta las certificaciones de asignaturas que allegue el interesado en ser inscrito como evaluador, expedidas por instituciones de educación superior y/o las instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano, debidamente reconocidas de acuerdo con las leyes vigentes.

De lo anterior, se tiene que la regla general para inscribirse al RAA corresponde a un **régimen académico** en el cual, las personas naturales interesadas en ejercer la actividad valuatoria deben inscribirse en el RAA obteniendo el i) título académico y/o ii) la certificación de aptitud ocupacional, de un programa académico debidamente reconocido por autoridad competente y con el correspondiente certificado de las asignaturas cursadas y aprobadas. Así, los referidos títulos son emitidos por instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional y por instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, autorizadas por las Secretarías de Educación respectivamente.

Ahora, el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013 dispone:

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

**“PARÁGRAFO 1°. Régimen de transición.** *Por única vez y dentro de un periodo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la fecha en que quede en firme la resolución de reconocimiento de la primera Entidad Reconocida de Autorregulación por la Superintendencia de Industria y Comercio, los nacionales o los extranjeros autorizados por esta ley que a la fecha de expedición de la presente Ley se dedican a la actividad del evaluador podrán inscribirse en el Registro Abierto de Avaluadores sin necesidad de presentar prueba de la formación académica exigida en este artículo, acreditando (i) certificado de persona emitido por entidad de evaluación de la conformidad acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC bajo la norma ISO 17024 y autorizado por una Entidad Reconocida de Autorregulación, y (ii) experiencia suficiente, comprobada y comprobable mediante, avalúos realizados y certificaciones laborales de por lo menos un (1) año anteriores a la presentación de los documentos.”*

Este párrafo fue reglamentado mediante el artículo 2.2.2.17.2.4 del Decreto 1074 de 2015 que estipula:

**“Artículo. 2.2.2.17.2.4. Régimen de transición.** *Durante el régimen de transición previsto en el artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, el alcance de los certificados de calidad de personas expedidos por entidades de evaluación de la conformidad acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) y los de experiencia en la actividad de valuación, de acuerdo con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, deben coincidir entre sí y respecto de la tabla establecida en el artículo 2.2.2.17.2.2.*

*Durante el régimen de transición de la ley, los alcances de la acreditación deberán ser iguales a los establecidos en la tabla señalada en el artículo 2.2.2.17.2.2. Para ello, los organismos de certificación de personas de que trata el párrafo 1 del artículo 6 de la ley, deberán cubrir los conocimientos establecidos en el literal a) del artículo 6, como condición para la expedición del certificado. Quienes estén certificados por dichos organismos o quieran estarlo, deberán obtener su certificado una vez la entidad haya obtenido su acreditación en el alcance correspondiente ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).*

*Para obtener el respectivo certificado, los evaluadores deberán cumplir con las exigencias que la acreditación le impone a la entidad de evaluación de la conformidad de acuerdo con la norma ISO 17024, así como con las que imponga el acuerdo de autorización que suscriban la Entidad Reconocida de Autorregulación y el organismo de certificación de personas.*

*La demostración del tiempo de experiencia mínima exigida en el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, se acreditará mediante uno o más certificados expedidos por empleadores o contratantes en los cuales conste haber realizado uno o más avalúos, así como las fechas de inicio y de terminación de las actividades propias del evaluador.”*

(Subraya fuera de texto)

A partir de lo transcrito, se tiene que la excepción a la regla general para inscribirse al RAA estaba constituida por el **régimen de transición** dispuesto en la Ley y su Decreto reglamentario, según el cual aquellas personas naturales que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1673 de 2013, esto es, el 19 de julio de 2013, se dedicaban a la actividad del evaluador podían inscribirse en el RAA sin necesidad de cumplir las exigencias del régimen académico (obtener título académico y/o certificación de aptitud ocupacional). Esta opción se dio por el término específico de 24 meses contados a partir de la fecha en que quedó en firme la resolución de reconocimiento de la primera ERA, circunstancia que acaeció el 11 de mayo de 2016<sup>8</sup>. De esta forma, los 24 meses para inscribirse en el RAA bajo el referido régimen de transición vencieron el **11 de mayo de 2018**.

Entonces, el régimen de transición permitía al evaluador inscribirse en el RAA, sin necesidad de obtener los títulos académicos del otro régimen. Para que los evaluadores pudiesen inscribirse al RAA durante el régimen de transición, debían cumplir los siguientes requisitos:

<sup>8</sup> Mediante Resolución 20910 del 18 de abril de 2016, la SIC reconoció a la Corporación Autorregulador Nacional de Avaluadores -ANA- como ERA para llevar el RAA. Esta resolución quedó en firme el 11 de mayo de 2016.



Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- i. Obtener un certificado de persona emitido por una entidad de evaluación de la conformidad acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) bajo la norma ISO 17024.
- ii. Demostrar experiencia suficiente, comprobada y comprobable mediante, avalúos realizados y certificaciones laborales de por lo menos un (1) año anterior a la presentación de los documentos.

Nótese que el primer requisito claramente estipula que la certificación de persona debe ser emitida por un organismo acreditado bajo la norma ISO 17024, es decir, es la misma ley la que hace obligatorio el cumplimiento de la referida norma. Pero, además, el transcrito artículo 2.2.2.17.2.4. del Decreto 1074 de 2015 dispone, sin lugar a equívocos, que para obtener el certificado de persona los evaluadores deben cumplir las exigencias que la norma ISO 17024 impone al organismo de certificación. En otras palabras, el mismo Decreto reglamentario establece expresamente que los evaluadores deben cumplir la norma ISO 17024.

De modo que, mediante el párrafo 1 de artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, el legislador hizo uso de la infraestructura de la calidad que tiene Colombia al estructurar el régimen de transición para inscribirse al RAA, exigiendo la intervención de i) organismos de evaluación de la conformidad ii) acreditados por el ONAC iii) bajo la norma ISO 17024. Téngase en cuenta que esta norma hace parte de la actividad de normalización técnica, que en Colombia está en cabeza del ICONTEC.

La norma 17024 fue elaborada y expedida por la Organización Internacional de Normalización (ISO por su sigla en inglés), la cual está conformada por los organismos nacionales de normalización de sus Estados miembros, entre los que se encuentra el ICONTEC. La ISO 17024 hace parte de la serie de normas técnicas 17000 sobre evaluación de la conformidad:

- 17000. Evaluación de la Conformidad. Vocabulario y principios generales.
- 17010. Requisitos generales para la acreditación de organismos de inspección.
- 17011. Requisitos generales para la acreditación de organismos evaluadores de la conformidad.
- 17020. Requisitos para la operación de organismos de inspección.
- 17021. Requisitos para organismos que certifican sistemas de gestión.
- **17024. Requisitos generales para organizaciones que realizan certificación de personas.**
- 17025. Requisitos generales para la competencia de laboratorios de ensayo y calibración.
- 17030. Requisitos generales para marcas de conformidad de tercera parte.

Entonces, la entidad de evaluación de la conformidad acreditada bajo la norma ISO 17024 de que trata el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013 y el artículo 2.2.2.17.2.4 del Decreto 1074 de 2015, corresponde a un organismo de certificación de personas cuya competencia técnica e independencia ha sido evaluada por el ONAC con referencia a la norma ISO 17024, de manera que se constituye en un organismo que otorga confianza sobre el cumplimiento de las competencias para ejercer la actividad de evaluador.

No obstante, como bien lo estipula el mismo artículo 2.2.2.17.2.4 del Decreto 1074 de 2015, para obtener el certificado de personas, los evaluadores no solo deben someterse a los procesos de evaluación de la conformidad de los organismos acreditados, sino que también deben cumplir las exigencias que la acreditación le impone a dichos organismos según la norma ISO 17024.

De esta forma, no cabe duda para esta instancia que la normatividad es clara en establecer que los evaluadores deben someterse a lo indicado en la ISO 17024, incluyendo lo relacionado con la vigencia y renovación de los certificados de personas, situación respecto de la cual dicha norma señala:

En el numeral 3.22 se define “*Vigilancia: seguimiento periódico, durante periodos de certificación, del desempeño de una persona certificada para asegurar el cumplimiento continuo con el esquema de certificación.*” (Subraya fuera de texto)

A su turno, el numeral 8.2 contiene lineamientos sobre los esquemas de certificación que deben tener los organismos que se acrediten bajo la norma ISO 17024, es decir, las reglas y parámetros para

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

evaluar la competencia de las personas (aplicar conocimientos y habilidades para lograr resultados previstos). Es así como el numeral 8.3 señala que un esquema de certificación debe incluir los siguientes requisitos:

- a) los criterios para la certificación inicial y la renovación de la certificación;*
- b) los métodos de evaluación de la certificación inicial y la renovación de la certificación;*
- c) los métodos y criterios de vigilancia (si es de aplicación);*
- d) los criterios para suspender y retirar la certificación;*
- e) los criterios para efectuar cambios en el alcance o en el nivel de certificación (si es de aplicación)."*

(Subraya fuera de texto)

Nótese de lo anterior, que la norma ISO 17024 señala que los certificados de personas deben ser sometidos a procedimientos de vigilancia y renovación por parte de los organismos de certificación, de manera que incluso se pueden suspender o retirar. Es decir, los certificados de personas emitidos bajo dicha norma durante el régimen de transición para inscribirse al RAA no son perpetuos o vitalicios, sino que deben ser sometidos a vigilancia y renovación.

Siguiendo con el mismo lineamiento, el numeral 8.4 señala que el organismo debe demostrar que en el desarrollo y revisión del esquema de certificación se incluyen diversos elementos sobre la evaluación de las competencias, entre los que se encuentran la identificación de los requisitos y el intervalo para la renovación de la certificación.

Por su parte, el numeral 9.4.8 indica la información que debe contener el certificado de personas así:

- a) el nombre de la persona certificada;*
- b) una identificación única;*
- c) el nombre del organismo de certificación;*
- d) una referencia al esquema de certificación, norma u otros documentos pertinentes, incluyendo la fecha de publicación, si corresponde;*
- e) el alcance de la certificación incluyendo, si corresponde, las condiciones y los límites de su validez;*
- f) la fecha de entrada en vigor y la fecha de expiración."*

(Subraya fuera de texto)

Adviértase entonces que la misma norma ISO 17024 estipula con claridad que los certificados de personas deben tener una fecha de expiración. Por ende, las certificaciones de personas obtenidas por evaluadores inscritos durante el régimen de transición expiran en una fecha específica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el numeral 9.6 establece el proceso de renovación de la certificación de personas, incluyendo exigencias como, por ejemplo, que durante dicho proceso se debe asegurar la continuidad de la competencia de la persona certificada y de su continua conformidad con los requisitos vigentes. El periodo de renovación debe ser determinado por el organismo basándose en los requisitos que se deben cumplir y, además, las actividades que se realicen durante el proceso de renovación deben ser adecuadas para asegurar la continuidad de las competencias de la persona certificada.

Así las cosas, resulta claro que estando los evaluadores obligados a cumplir la norma ISO 17024, deben asegurar la continuidad de las competencias que les fueron certificadas, a través de los procesos de renovación que los organismos acreditados implementen, de manera que los certificados no expiren en la fecha señalada en el mismo documento.

De todo lo que viene de ser expuesto, se desprende con total claridad que el requisito exigido a aquellos evaluadores que optaran por inscribirse al RAA en el marco del régimen de transición, implicaba demostrar que contaban con un certificado de personas, pero no cualquier certificado. De manera expresa, la norma previó que este documento tendría que ser expedido por un Organismo de certificación de personas acreditado a la luz de la ISO 17024. Ahora bien, las personas a quienes se les otorga este tipo de certificación precisan que se trata de una atestación con una vigencia

## Por la cual se resuelve un recurso de apelación

determinada en el tiempo y, por ende, una vez vencido el intervalo previsto por el Organismo para el documento en atención al esquema de certificación adoptado, deberá someterse a la renovación del certificado. Se trata de un documento sujeto a que el evaluador mantenga su competencia conforme con los requisitos especificados en la norma y en el esquema de certificación, lo cual será validado por el organismo.

El periodo de renovación debe ser determinado por el organismo basándose en los requisitos que se deben cumplir y, además, las actividades que se realicen durante el proceso de renovación deben ser adecuadas para asegurar la continuidad de las competencias de la persona certificada.

En este orden de ideas, resulta válido concluir que la norma ISO 17024 es obligatoria según la Ley 1673 de 2013 y su Decreto reglamentario. Dicha disposición, se insiste, establece lineamientos para el seguimiento y renovación del certificado de personas y además indica que dichos certificados deben tener una fecha de expiración, luego no hay asomo de duda que los certificados de personas obtenidos durante el régimen de transición deben ser renovados, de manera que no expiren o pierdan vigencia, pues justamente esta es la forma de asegurar la continuidad de las competencias certificadas.

Por contrapartida, la controversia que propone la actora en torno a la supuesta interpretación incorrecta del parágrafo 1 del artículo 6 de la ley 1673 de 2013, no está llamada a abrirse paso en la discusión. Mal hace en su calidad de Entidad Reconocida de Autorregulación al proponer que el requisito de certificación de personas emitido por un organismo de certificación acreditado a la luz de la ISO 17024, solo sea exigible al momento de la *inscripción* al RAA. El régimen de transición previsto en el parágrafo 1 del artículo 6 dispone expresamente que el certificado debe ser emitido al amparo de la ISO 17024, norma internacional que implica, en observancia de los esquemas de certificación adoptados por los Organismos, cumplir con criterios para la certificación inicial y la renovación de la certificación a través de actividades de vigilancia, que no son otra cosa que el seguimiento durante periodos de certificación del desempeño de una persona certificada para asegurar el cumplimiento continuo con el esquema de certificación.

Entonces, no es cierto que *“la mención de la norma ISO 17024 se refiere al requisito que debe cumplir el certificado de persona para fines de inscripción en el marco temporal y específico del régimen de transición”*. De acuerdo a lo esgrimido en párrafos precedentes, la mención de la norma ISO 17024 se refiere al requisito del certificado de persona a aportar, lo cual no solamente tiene efecto en la inscripción durante los 24 meses del régimen de transición, sino también durante el tiempo que el evaluador permanezca inscrito en el RAA, pues justamente la vigencia del certificado de persona es lo que permite establecer que se mantiene la idoneidad y competencia del evaluador.

Para este Despacho, en el acto administrativo no se adelanta una labor interpretativa que desatienda el tenor literal de la norma o dé un significado diferente al natural y obvio de las palabras. Se trata incluso de un análisis que atiende a la lógica y razonabilidad, en el sentido de que si un certificado cuenta con una fecha de expiración es porque a partir de ese momento aquello que fue certificado no tiene más vigencia. Es el sentido lógico y natural de cualquier certificado, pero que tratándose de un certificado de persona emitido por un organismo acreditado por el ONAC cobra mayor relevancia, pues como se ha explicado, al perder su vigencia no se mantienen las condiciones de idoneidad y competencia de los evaluadores.

Entretanto, es importante aclararle que la lectura e interpretación que propone en torno a la expresión “Por única vez”, y según la cual en el régimen de transición la presentación de los certificados de personas será una sola y única vez, resulta desacertada. El parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673, al hacer alusión a los espacios temporales “única vez” y “veinticuatro meses”, se refiere de manera irrestricta a las condiciones para la inscripción en el régimen de transición. Pero tal escenario, no puede ser extrapolado a los requisitos del certificado de personas. Se trata de dos eventos diferentes, y, por ende, el alcance que pretende darle la defensa a su interpretación no se compadece con el sentido lógico de exigir un certificado que por su naturaleza se encuentra sujeto a renovación.

*La ERA tiene la función de supervisar el cumplimiento de la obligación de los evaluadores de mantener vigente el certificado de persona expedido bajo la norma ISO 17024.*

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

En el asunto concreto, el juicio de reproche recae en la omisión de la ERA en el marco de la función de supervisión, consistente en la verificación del cumplimiento de las normas de la actividad del evaluador.

En efecto, como bien lo explicó la Dirección en la resolución recurrida y en sede de reposición, el artículo 24 de la Ley 1673 de 2013 estipula que las ERA tienen la función de supervisión, la cual *“consiste en la verificación del cumplimiento de las normas de la actividad del evaluador (...).”* Asimismo, el numeral 4.2 de la Resolución 64191 de 2015 establece que las ERA deben crear un Comité de Supervisión con funciones como: *“2. Verificar la información presentada por los evaluadores inscritos. 3. efectuar requerimientos de información a los sujetos de autorregulación y a terceros, en relación con sus inscritos. (...) 4. Diseñar, implementar y adoptar estrategias para verificar el cumplimiento de las normas de autorregulación, así como para prevenir el ejercicio ilegal de la actividad (...).”*

Entonces, habiendo quedado claro que dentro de las obligaciones de los evaluadores inscritos durante el régimen de transición está la de mantener vigente su certificado de personas, como bien lo exige el artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, el artículo reglamentario 2.2.2.17.2.4 del Decreto 1074 de 2015 y la misma norma ISO 17024, nótese que la recurrente, en su rol de ERA, tenía el deber de cumplir con su función de supervisión de las normas de la actividad del evaluador, verificando que los evaluadores tuvieran vigente su certificado de persona.

Para este Despacho no cabe asomo de duda alguna sobre la directa relación que existe entre la obligación de los evaluadores contenida en las normas de autorregulación y la función de supervisión de la ERA.

Igualmente, cabe resaltar el contenido del párrafo 3 del artículo 24 de la Ley 1673 de 2013, según el cual *“La actividad de autorregulación de las Entidades Reconocidas de Autorregulación será compatible con las actividades de normalización técnica y certificación de personas bajo el sistema de evaluación establecidos en la norma ISO 17024, previa acreditación de la misma por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC.”* Es decir, la misma Ley le indica con precisión a las ERA que sus funciones de autorregulación, incluyendo la de supervisión, son armónicas o compatibles con la ISO 17024, circunstancia que implica que al verificar el cumplimiento de las obligaciones del evaluador, la ERA debe actuar en concordancia y coherencia con la norma ISO 17024.

Así, no es de recibo que la ERA señale que su función se limitaba a verificar los certificados al momento de la inscripción durante el régimen de transición, desconociendo que justamente al validar un certificado de personas emitido para el sistema de certificación ISO 17024 debía ejercer todas sus funciones de autorregulación según los lineamientos de dicha norma, lo cual incluye la vigencia de los certificados obtenidos por los evaluadores. Aceptar el decir de la ERA es avalar una situación contraria a la normatividad valuatoria, pues sería permitir que personas que no tienen demostrada su competencia, al no tener vigente su certificado de personas, sigan ejerciendo la actividad del evaluador.

Todo lo anterior, sin duda alguna, lleva a concluir que a la A.N.A. le correspondía garantizar que aquellos evaluadores inscritos al RAA bajo el régimen de transición, aún con posteridad a la fecha en que este finalizó, demostraran que sus certificados de persona permanecían vigentes como criterio objetivo de su competencia e idoneidad en el tiempo.

Respecto a que la decisión atenta contra el derecho a la igualdad en cuanto a que el requisito de mantener sin solución de continuidad los certificados de evaluadores inscritos en el RAA, con base en el régimen de transición, supondría una afectación del núcleo esencial del derecho a ejercer profesión u oficio.

En lo medular, la actora plantea como tesis de defensa que en el acto recurrido se impone un deber que no existe en la ley, particularmente en cabeza de los evaluadores que habiéndose inscrito en el RAA bajo el régimen de transición deben mantener el certificado de personas. Asegura que *“en la Resolución recurrida se crean dos categorías de evaluadores: aquellos que se inscribieron presentando constancia de formación académica y los que se inscribieron con base en el régimen de transición, con los certificados de persona y de experiencia”*. Escenario que le resulta por demás, una

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

conducta discriminatoria, ya que la ley no previó ninguna diferencia en los evaluadores inscritos en el RAA para su permanencia. No obstante, precisa que a los evaluadores que se inscribieron acreditando formación académica no se les exige actualización alguna, mientras que a los del régimen de transición se les da un trato diferenciado al establecer la obligación de renovar el certificado.

No se trata de una categorización caprichosa que hubiere creado la Superintendencia, para de manera “artificial” como lo sostiene la apelante, se le exigiera una obligación diferenciada al grupo de evaluadores inscritos en el RAA con base en el régimen de transición. Como se explicó en el acápite precedente, el requisito proviene del esquema de certificación que atesta el organismo acreditado al amparo de la ISO 17024. Llama la atención del Despacho que la recurrente alegue una supuesta acción discriminatoria para un grupo de evaluadores, en contravía del derecho a la igualdad, cuando lo cierto es que los mismos evaluadores que optaron por inscribirse al RAA bajo el régimen de transición, aceptaron cumplir los requisitos exigibles para esta opción. Basta observar cómo tres de los cinco evaluadores cuya inscripción en el RAA fue sustento de la presente investigación, ya contaban con la renovación de sus certificados de personas. Pues se insiste, tal obligación no deviene exclusivamente de la ley cuyo incumplimiento se reprocha, sino que además ello responde a las máximas de la norma internacional que ampara la atestación otorgada por el Organismo.

Sin duda alguna se trata de dos opciones de inscripción al RAA diferenciadas. Mientras que aquellos que se inscriben demostrando formación académica han debido reunir ciertos requisitos para obtener el título, aquellos que decidieron inscribirse al amparo del régimen de transición acreditando experiencia y certificado de personas, también se encontraron sujetos al cumplimiento de determinadas exigencias. Ello de ninguna manera resulta discriminatorio, pues la ley dejó a discrecionalidad de los interesados elegir el mecanismo que se ajustara mejor a sus condiciones.

Para el Despacho es importante recordarle a la impugnante que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la aplicación del principio de igualdad reclama del interprete que solo casos idénticos reciban consecuencias idénticas; casos semejantes, un tratamiento igualitario; y casos disímiles uno distinto, pero solo después de que el juez evalúe la relevancia de los criterios de comparación y pondere cuáles resultan determinantes en cada caso<sup>9</sup>. No es posible alegar una transgresión al principio de igualdad, cuando el requisito de formación académica y sus particularidades no supone una circunstancia idéntica que pueda asimilarse con los certificados de personas y experiencia.

Tratándose de la supuesta afectación al núcleo esencial del derecho a ejercer una profesión u oficio, por exigir mantener el certificado de personas vigente, se advierte que la Entidad de Control no extendió obligaciones especiales a las personas inscritas al RAA bajo el régimen de transición que afecten la posibilidad de ejercer el oficio y que, por demás, implicaran la expedición de una ley estatutaria por estar encaminadas a regular el derecho a ejercer un oficio. Como lo explicó ampliamente la primera instancia, y lo retomó esta sede, el requisito ya está previsto en la ley cuando le exige a la persona interesada en inscribirse al RAA bajo el régimen de transición, contar con un certificado de persona emitido por un Organismo acreditado por el ONAC bajo la ISO 17024, lo cual implica asegurar la continuidad de las competencias que fueron certificadas, a través de los procesos de renovación.

Luego entonces, habiéndose decidido la constitucionalidad de la Ley 1673 de 2013 a través de la sentencia C-385 del 24 de junio de 2015, sin hacer reparo alguno frente a las inconformidades que plantea la actora, no encuentra esta instancia lugar a efectuar disquisiciones adicionales al respecto.

En cuanto a la presunta configuración de atipicidad:

Otro de los reparos de la actora estuvo enfocado en señalar que no hay un deber de supervisión legalmente exigible a la A.N.A., en relación con la solución de continuidad de los certificados de personas con los que evaluadores realizaron inscripciones en el régimen de transición previsto en el parágrafo 1 del artículo 6 de la citada ley, que pudiera además tener relación con sanción legal alguna. Resultando ausente el elemento de tipicidad.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-178 de 2014.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Pues bien, contrario a lo que asegura la apelante y en adición a todo lo que viene de ser expuesto en precedencia, en el caso que nos ocupa, se reitera, la ley 1673 de 2013 con total claridad en su artículo 24 establece que las Entidades Reconocidas de Autorregulación, tendrán a cargo las siguientes funciones:

“(…)

***Función de supervisión:*** *Consiste en la verificación del cumplimiento de las normas de la actividad del evaluador y de los reglamentos de autorregulación, sin perjuicio de las funciones establecidas por esta ley en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio”.*

A su turno, la norma ídem en el artículo 37 además de precisar que le corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre: “a) *Las Entidades Reconocidas de Autorregulación de la actividad del evaluador, y una vez lo reglamente el Gobierno Nacional, a las entidades reconocidas del sector inmobiliario*”. Igualmente, señala expresamente que, para el ejercicio de las funciones establecidas en la dicha ley, la Superintendencia aplicará los procedimientos e impondrá las sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes.

Para el Despacho, no se advierte atipicidad alguna. Tal como se colige del inciso sexto del artículo 37 antes citado, para las funciones de vigilancia sobre las Entidades Reconocidas de Autorregulación, esta Superintendencia observará los procedimientos y sanciones de la Ley 1480 de 2011. Luego, el principio de legalidad de las faltas y de las sanciones, se encuentra agotado.

Aun cuando la actora extraña la existencia de un elemento básico para imputar responsabilidad, esperando encontrarse con la obligación de vigilancia de la no solución de continuidad de los certificados de personas para quienes se inscribieron en el régimen de transición, deja de lado, como pudimos verlo a lo largo del estudio llevado a cabo en esta instancia que, la renovación del certificado de personas es una condición implícita al otorgamiento de la atestación por parte de un Organismo de Certificación de personas acreditado al amparo de la ISO 17024.

Pero adicionalmente, la renovación del certificado de personas responde a la necesidad de que aquellos evaluadores que obtuvieron su inscripción en el RAA en el marco del régimen de transición gracias a este, y permanezcan activos, puedan demostrar que mantienen las competencias y habilidades que fueron evaluadas inicialmente por el Organismo. Actividad que a todas luces orbita en el contexto del cumplimiento de las normas de la actividad del evaluador y que, tal como lo demostró la Dirección, hace parte de las disposiciones contenidas en los reglamentos de autorregulación estructurados por la ERA.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 921 de 2001, señaló: “*debe recordarse que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa, no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica. // Es así como en algunas ocasiones los anteriores elementos no se encuentran previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se hace necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable*”

Posteriormente, frente al derecho administrativo sancionatorio esta Corporación en Sentencia C-860 de 2006, reiteró: “*la flexibilidad que en esta materia adquieren los principios de legalidad y tipicidad como parte del derecho al debido proceso, no siendo exigible con tanta intensidad y rigor la descripción típica de las conductas y la sanción, y considerando incluso la admisibilidad de conceptos indeterminados y tipos en blanco, cuando manifestó: “La jurisprudencia constitucional, ha sostenido reiteradamente que el derecho administrativo sancionador guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del ius puniendi estatal, específicamente con el derecho penal, especialmente en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad, al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara; el principio de legalidad opera con menor*

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

*rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal”.*

Así las cosas, la jurisprudencia se ha ocupado en reiteradas ocasiones de señalar la existencia de un menor rigor de la tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio, de ahí que las disposiciones cuyas descripciones de las conductas sancionadas sean incompletas, o no prevean la sanción correspondiente, pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. En consecuencia, lo argumentado por la actora sobre el particular, no tiene vocación de prosperar.

(iv y v) **El fundamento de la sanción no está probado y genera preocupaciones constitucionales frente al debido proceso. Los supuestos fácticos para imponer la sanción son incorrectos:**

Afirmó que uno de los fundamentos para establecer que la A.N.A., incumplió el supuesto deber de supervisión, es el haber permitido el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria de personas inscritas en el RAA. Bajo tal perspectiva, argumentó que la Entidad incurrió en la violación del derecho al debido proceso de las personas naturales citadas en la resolución atacada, así como el de la misma apelante en tanto se señaló la existencia de una omisión al deber de supervisión, por haber permitido el ejercicio ilegal de la actividad de los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio, sin que existiera prueba o declaración de autoridad que soportara esa afirmación.

Pues bien, revisado el acto recurrido el Despacho pudo advertir que contrario a lo manifestado por la apelante, ningún apartado de las consideraciones esgrimidas por la Dirección se sustentó en haber permitido el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria. Las citas que trae a colación la recurrente como sustento de su alegato, y de acuerdo a como lo anticipó el *ad quo*, forman parte del marco jurídico al que hizo alusión el fallador para contextualizar el ámbito de la decisión, particularmente en torno a la finalidad de la Ley 1673 de 2013, pero en ningún momento se afirmó, como lo sostiene la defensa, que la A.N.A. hubiere fallado en su deber de supervisión al permitir el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria; lo cual, en todo caso, riñe con los mismos argumentos expuestos por la apelante en su escrito, por cuanto la tesis que enfila ha estado precedida de expresiones como: *“Esta línea argumentativa sugiere el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria por parte de personas bajo supervisión de la A.N.A.”*, o *“implícitamente, además, por el contexto de la Resolución se desprende que para el Despacho la A.N.A. ha fallado en su deber de supervisión al permitir el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria”*.

Es decir, las apreciaciones que invocó no responden a pronunciamientos expresos de la Dirección, sino que se trata de inferencias o deducciones de la lectura que hace la apelante. En todo caso, los reparos del fallador precisaron en la conclusión del análisis de la consulta al RAA para los evaluadores referidos, que la Corporación A.N.A. no verificó la vigencia y renovación de los certificados de persona durante un término específico, sin hacer señalamiento alguno sobre la ilegalidad o no de la actividad de los evaluadores. Veamos:



## Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Ahora, acerca de que la inscripción fue llevada a cabo durante el plazo estipulado por la ley para el régimen de transición y bajo los requisitos del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1673 de 2013, de acuerdo con la información que reposa en el expediente, se evidencia:

1. El evaluador Constantino Emilio Carvajal Ortiz, fue inscrito al R.A.A. el **30 de octubre de 2017** con certificados de persona en las categorías de *Inmuebles Urbanos* e *Inmuebles Rurales* vigentes hasta el **31 de diciembre de 2017**<sup>13</sup>.

De modo, que la Corporación A.N.A ha permitido que el señor Carvajal preste servicios valuatorios en las categorías de *Inmuebles Urbanos* e *Inmuebles Rurales*, por el hecho de estar inscrito en el R.A.A., sin verificar la vigencia y renovación del certificado de persona durante casi 3 años.

2. El señor Gerardo Aranguren Castillo, fue inscrito al R.A.A. el **16 de mayo de 2017** con certificados de persona en las categorías de *Inmuebles Urbanos* e *Inmuebles Rurales* vigentes hasta el **30 de abril de 2017**<sup>14</sup>.

De modo, que la Corporación A.N.A ha permitido que el señor Aranguren preste servicios valuatorios en las categorías de *Inmuebles Urbanos* e *Inmuebles Rurales*, por el hecho de estar inscrito en el R.A.A., sin verificar la vigencia y renovación del certificado de persona durante casi 3 años.

3. El señor Camilo Vélez Maya fue inscrito en el R.A.A. el **29 de junio de 2017** con certificados de persona en la categoría de *Inmuebles Urbanos* vigente hasta el **31 de agosto de 2017**<sup>15</sup>.

De modo, que la Corporación A.N.A ha permitido que el señor Vélez preste servicios valuatorios en la categoría de *Inmuebles Urbanos*, por el hecho de estar inscrito en el R.A.A., sin verificar la vigencia y renovación del certificado de persona durante casi 3 años.

4. El señor Luis Alberto Rueda Agudelo fue inscrito el **24 de enero de 2017** con certificados de persona en las categorías de *Inmuebles Urbanos* e *Inmuebles Rurales* vigente hasta el **3 de enero de 2017**<sup>16</sup>.

**Captura de pantalla tomada de la hoja 18 de la Resolución recurrida.**

Contrario a las acusaciones de la actora, las afirmaciones del fallador están ligadas al juicio de reproche que proviene de la formulación de cargos y que resulta congruente con el fundamento de la sanción, más que con la acusación de haber permitido el ejercicio ilegal de la actividad valuatoria.

En consecuencia, para el Despacho lo alegado por la defensa sobre este asunto, no se ajusta a la realidad.

Ahora bien, tratándose de la presunta violación al debido proceso y el desconocimiento del principio de presunción de inocencia por calificar conductas individuales de personas que no fueron llamadas al proceso para ser oídas y, con base en ello, establecer una consecuencia jurídica sobre la A.N.A., el Despacho encuentra que la tesis que plantea la actora también en este evento carece de sustento y no se atiene a la realidad de lo ocurrido en el acto confutado.

Basta una simple lectura a la decisión, para advertir sin mayor análisis que la alusión a los evaluadores que son identificados y respecto de los que se analiza si el certificado de personas con los que fueron inscritos permanece sin solución de continuidad, constituye el soporte probatorio de la infracción por parte de A.N.A. En modo alguno, tal verificación les supone una suerte de prejuzgamiento a los evaluadores, sino que corresponde a la prueba advertida por la Dirección para concluir que la recurrente no cumplió su función de supervisión. Ninguna de las afirmaciones que tuvo lugar en este asunto, recae directamente en contra de alguno de los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio, pudiendo reñir con sus derechos fundamentales. No obstante, para la temática en disenso, y como insumo de las averiguaciones preliminares, resultaba de total relevancia referirse puntualmente al estado de su inscripción en el RAA y, particularmente, al estado de los certificados de personas que debieron ser validados por la ERA sancionada en ejecución de la función de supervisión que le asiste.

Al no emitirse juicios de valor que pudieran derivar en afectaciones a los derechos y obligaciones que les asisten a los evaluadores cuyos certificados fueron objeto de consulta para probar la conducta infractora de la ERA, no resultaba preponderante llamarlos como interesados a este procedimiento y mucho menos que constituyera algún menoscabo al principio de presunción de inocencia, pues es totalmente claro que no se les endilgó acusación alguna.



Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Paradójicamente, la prueba de oficio decretada, permitió corroborar a la instancia precedente que, en efecto, tres de los evaluadores consultados (señores Constantino Emilio Carvajal Ortiz, Juan Camilo Vélez Maya y Santiago Palacio Ramírez) habían cumplido su obligación de renovación del certificado de personas cumpliendo así su obligación, lo que resulta en abierta contradicción con la tesis de la impugnante en defensa de las personas naturales mencionadas. Adicionalmente, se pudo establecer que el señor Luis Alberto Rueda Agudelo, sí contaba con un certificado de personas vigente para el momento de la inscripción, no obstante pese a que se trasladó de ERA en el año 2019, se evidenció que sobre los certificados de persona de ese mismo evaluador, la sancionada en todo caso no ejerció vigilancia y seguimiento, pues tuvieron vigencia hasta el 30 de abril de 2017; luego entonces, tal escenario no tuvo la potencialidad de modificar la decisión adoptada. Misma suerte se advierte respecto del señor Gerardo Daniel Aranguren Castillo, quien tampoco contaba con su certificado de persona renovado.

Por las razones antes señaladas, la instancia que decide advierte que en la resolución recurrida no se acusó la configuración de conductas infractoras a las personas naturales referidas. Citar la norma en la que se hace alusión al ejercicio ilegal de la actividad valuatoria, no constituye una suerte de prejuzgamiento para ninguna de las partes. No obstante lo anterior, se tiene que la información sobre las consultas y certificados de los evaluadores enunciados en la investigación, sí supusieron prueba de la omisión al deber de supervisión a cargo de la A.N.A., de modo que al no haberse realizado juicio de reproche alguno en contra de los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio que derivara en la atribución de responsabilidad administrativa por un ejercicio ilegal de su actividad como evaluadores, no comporta necesidad alguna y mucho menos agravio en contra de sus derechos, que no exista pronunciamiento previo de autoridad competente.

**(vi) Sobre el derecho al buen nombre:**

Adujo la actora que en la Resolución recurrida “hay un señalamiento implícito”, pero claro y reiterado, al ejercicio ilegal de la actividad valuadora de los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio, y, con base en ese señalamiento, se la ha endilgado a la A.N.A. una omisión de supervisión. La apelante sostiene que estas personas naturales no hicieron parte del procedimiento administrativo que nos ocupa, no han sido objeto de reproche por ninguna autoridad y, en esa medida, tienen derecho a que su honra no se ponga en entredicho.

Sobre lo antes esgrimido por la defensa, la instancia de reposición con acierto recordó que la jurisprudencia ha establecido que se configura la transgresión del derecho al buen nombre, siempre que *“sin justificación ni causa cierta y real, es decir, sin fundamento”* se propaguen entre el público informaciones falsas o erróneas que distorsionen el concepto público que se tiene del individuo y que, por lo tanto, socaven el prestigio y la confianza de los que disfruta en el entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen.

Ello supone que, para advertir una afectación al buen nombre de los evaluadores referidos, debiera existir una información pública falsa o equivocada que derivara en la afectación a la imagen de los mismos. Sin embargo, el Despacho no encuentra en los avances de la motivación del acto confutado, una suerte de acusación directa o declaratoria de responsabilidad administrativa respecto de los señores Carvajal, Castillo, Vélez, Rueda y Palacio, que en perjuicio de su honra o buen nombre pudiera minar su imagen. Se insiste en que las alusiones al ejercicio ilegal de la actividad únicamente procedieron al citar las normas como óbice del marco jurídico, al punto que la misma recurrente habla de un “señalamiento tácito” y no de uno expreso como tuviera que ser la acusación.

Finalmente, y en lo que concierne al reproche por comunicar el contenido de la decisión sancionatoria a la Corporación Colombiana Autorreguladora de Evaluadores sin estar ejecutoriada, especialmente cuando se trata de una entidad que si bien fue la denunciante, también es un competidor de la A.N.A., que no tiene carácter de parte o tercero interviniente reconocido, la instancia que resuelve encuentra oportuno aclararle que, conforme lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, quienes hayan promovido la actuación administrativa en calidad de denunciantes, tienen derechos como terceros intervinientes. En este sentido, resultaba dable darle a conocer el trámite y decisiones adoptados por la Entidad de Control en el marco de los hechos irregulares acusados.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Las afectaciones que pudieren derivar para la ERA sancionada a su buen nombre por los incumplimientos que quedaron probados, son consecuencia lógica de sus omisiones en la atención de los deberes que le asisten y en la observancia diligente de las funciones que tiene que desarrollar en calidad de Entidad Reconocida de Autorregulación. Sin perjuicio de lo expuesto, y como lo manifestó la Dirección, la decisión confutada de manera expresa señala que contra ella proceden los recursos de la vía administrativa, lo que de tajo pone en evidencia que la decisión adoptada es susceptible de ser revisada.

**(vii) En relación con la proporcionalidad de la sanción:**

Además de invocar la aplicación del principio de proporcionalidad al dosificar la sanción, la defensa señaló la existencia de una duda razonable sobre los fundamentos que se alegan en la Resolución 1846 de 2021, habiendo lugar a revocarla o, por lo menos, a disminuir sustancialmente el monto de la multa.

Sobre la presunta configuración de una duda razonable, es menester referir que la Corte Constitucional en Sentencia C-495 de 2019 disertó ampliamente sobre la aplicación del principio de presunción de inocencia, su matización en el derecho administrativo sancionatorio y la regla que implica ante la presencia de duda, resolverla a favor del administrado. Veamos:

*“Las dudas que implican la decisión de archivo del asunto o que conducen a proferir un fallo absolutorio, son las razonables u objetivas, es decir, aquellas que luego del desarrollo de la instrucción, surgen de un análisis conjunto de las pruebas obrantes en el expediente, presidido por la sana crítica y la experiencia. La duda razonable resulta cuando del examen probatorio no es posible tener convicción racional respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia. Es decir que las dudas irrazonables, subjetivas o que se fundan en elementos extraprocesales, no permiten proferir una resolución favorable, cuando los elementos de la responsabilidad se encuentren debidamente probados en el expediente. La certeza o convicción racional equivale a un estándar probatorio denominado de convicción más allá de toda duda razonable por lo que, para poder ejercer el poder punitivo del Estado, no se requiere la certeza absoluta, sino que las pruebas válidamente recaudadas demuestren la reunión de los elementos de la responsabilidad y, al respecto, no existan dudas derivadas de la insuficiencia probatoria o de contradicciones probatorias insuperables a partir del examen conjunto del expediente”.*

(Subrayas nuestras)

Se colige de lo citado que para declarar la existencia de una duda razonable y, a su vez, resolverla a favor del administrado, es necesario que el acervo probatorio sea insuficiente o se presenten contradicciones probatorias insuperables. Sin embargo, la instancia que resuelve considera que no es este el escenario propuesto por la Corte Constitucional. Al analizar el caso concreto, se observa que los hallazgos al consultar el RAA respecto de los evaluadores inscritos a través de la ERA sancionada, de manera objetiva permitieron evidenciar que para el año 2019 el estado de estos era ACTIVO con sustento en certificados de personas vencidos desde el año 2017, lo cual constituyó prueba del incumplimiento de la función de supervisión de la ERA. De haberse efectuado la debida supervisión, la recurrente habría advertido que los certificados de persona estaban vencidos y, por ende, habría tomado las medidas del caso en relación con estado de los evaluadores en el RAA.

Por contrapartida, la Dirección también pudo establecer que tres de los cinco evaluadores, sí habían realizado las renovaciones de sus certificados conforme lo establece la ISO 17024 y, aun cuando la ERA insistió en que no le correspondía supervisar esta acción, la evidencia demostró que se configuró la omisión objeto de reproche.

Así las cosas, para el Despacho en el caso concreto existe una convicción racional más allá de toda duda sobre la infracción cometida por la ERA sancionada. En consecuencia, no hay lugar a acceder a la petición de revocar la decisión atacada.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Tratándose de la proporcionalidad y dosificación de la sanción, se advierte que en sede de reposición, la Dirección se pronunció sobre los diversos temas que aborda la impugnante al respecto, principalmente en lo que se refiere a la proporcionalidad de la sanción y al análisis de los criterios, aclarando el alcance de estos temas en el contexto de la investigación y de la multa impuesta.

La Corte Constitucional en Sentencia C-564 de 2000, analizó el principio de proporcionalidad de la sanción y expuso lo siguiente:

*“Sin embargo, el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, no suele establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presenten, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan entre otros, la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”*

Conforme con lo citado, la proporcionalidad encuentra su desarrollo normativo en la creación por parte del legislador de los criterios para graduar la sanción a imponer, los cuales para el presente caso están en el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

Entonces, revisado el acto recurrido se observa que la medida sancionatoria se determinó teniendo en cuenta los hechos investigados y la infracción administrativa que quedó debidamente probada. Habiéndose decidido la imposición de una sanción pecuniaria, se tiene que el monto de la misma se graduó a partir de un ejercicio de dosimetría sancionatoria materializada en el análisis de los criterios consagrados en el parágrafo primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 que resultaron aplicables al caso concreto.

Así, en la Resolución atacada obraron como atenuantes que: no se evidenció la utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, no es reincidente en la conducta infractora y la disposición de colaborar con la Entidad competente.

En contraste, fueron valorados como criterios agravantes la persistencia en la conducta infractora y la falta de diligencia en la atención de sus deberes.

Sin perjuicio de lo anterior, el Despacho considera que la evidencia de los certificados de personas vigentes para evaluadores activos en el RAA y su respectiva trazabilidad (documental aportada por la actora y por el RNA), en el caso concreto permiten establecer que, contrario al señalamiento inicial, los evaluadores Constantino Emilio Carvajal Ortiz, Juan Camilo Vélez Maya y Santiago Palacio Ramírez permanecieron activos en el RAA, contando simultáneamente con certificados de personas vigentes. Si bien este escenario no reflejaría acciones tendientes a materializar la función de supervisión en cabeza de la ERA, como se señaló en sede de reposición, lo cierto es que para esta instancia, a partir del material probatorio obrante en el plenario, sí permite advertir la ausencia de infracción por parte de la ERA respecto de estos 3 evaluadores, en la medida en que mantuvieron vigente su certificado de personas como evidencia de su permanente idoneidad en la labor valuatoria que desempeñan y, por ende, su estado “activo” en el RAA era procedente.

En consecuencia, se procederá a modificar el monto de la sanción impuesta a CINCO (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, esto es, la suma de Cuatro millones quinientos cuarenta y dos mil seiscientos treinta pesos (\$ 4 542 630 COP) y que representan 119,53 Unidades de Valor Tributario – UVT.

**DÉCIMO:** Que el artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022 contenido en la Ley 1955 de 2019, establece que:

*“Artículo 49. Cálculo de valores en UVT. A partir del 1° de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser*

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

*calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT).*

**Parágrafo.** *Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1° de enero de 2020 se mantendrán determinados en smmlv”.*

Que el Decreto Reglamentario No. 1094 de 2020 por medio del cual se reglamentó el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 y se adicionó el Título 14 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, adicionó lo siguiente:

**“Artículo 2.2.14.1.1. Valores expresados en Unidades de Valor Tributario UVT.** *Para los efectos dispuestos en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, al realizar la conversión de valores expresados en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) a Unidades de Valor Tributario (UVT), se empleará por una única vez el procedimiento de aproximaciones que se señala a continuación:*

*Si del resultado de la conversión no resulta un número entero, se deberá aproximar a la cifra con dos (2) decimales más cercana.*

*Aplicando la presente regla, una tarifa fijada en 3 SMLMV al convertirse a UVT para el año 2020, corresponderá inicialmente a 73,957621 UVT. Acto seguido, para dar aplicación al presente artículo, se aproximará a la cifra con dos decimales más cercana para establecer la tarifa, es decir, finalmente quedará convertida en 73,96 UVT.*

**Parágrafo:** *Cuando el valor a convertir resulte inferior a una (1) UVT, se deberá aproximar a la cifra con tres (3) decimales más cercana. Aplicando la presente regla, una tarifa fijada en 1 Salario Mínimo Legal Diario Vigente (SMLDV) al convertirse a UVT para el año 2020, corresponderá inicialmente a 0,821751 UVT. Acto seguido, para dar aplicación al presente artículo, se aproximará a la cifra con tres decimales más cercana para establecer la tarifa, es decir, finalmente quedará convertida en 0,822 UVT”.*

Que con ocasión de lo previsto en las normas en cita y teniendo en cuenta que la sanción impuesta mediante el acto administrativo recurrido quedará ejecutoriada con posterioridad al 1° de enero de 2020, este Despacho procederá a modificar el artículo PRIMERO de la parte resolutive de la Resolución No. 1846 del 22 de enero de 2021, conforme lo exige la norma ibídem.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

## RESUELVE

**ARTÍCULO 1:** Modificar la Resolución No. 1846 del 22 de enero de 2021 conforme lo esgrimido en el presente acto administrativo, el cual quedará así:

**“ARTICULO 1.** *Imponer a la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES -A.N.A.**, identificada con NIT 900.796.614-2, una sanción pecuniaria por la suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS (\$ 4 542 630 COP), equivalente a CINCO (5) SMMLV, y que representan 119,53 Unidades de Valor Tributario – UVT, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.*

**Parágrafo.** *El valor de la sanción pecuniaria que por esta resolución se impone, deberá consignarse en efectivo o cheque de gerencia en el Banco de Bogotá, Cuenta Corriente No. 062-87028-2, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio, Código Rentístico 03 (multas) NIT. 800.176.089-2. El pago deberá efectuarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta resolución y acreditarse en la ventanilla de Tesorería de esta Superintendencia con el original de la consignación, donde le expedirán el recibo de caja aplicado a la resolución sancionatoria. Vencido este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, liquidados a la tasa del 12% efectivo anual.*

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

**ARTÍCULO 2:** Confirmar la Resolución No. 1846 del 22 de enero de 2021 en todos sus demás apartes, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**ARTÍCULO 3:** Notificar personalmente el contenido de la presente resolución a la **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES -A.N.A.**, identificada con NIT 900.796.614-2, entregándole copia de la misma e informándole que contra ésta no procede recurso.

**ARTÍCULO 4:** Comunicar el contenido de la presente providencia a la **CORPORACIÓN COLOMBIANA AUTORREGULADORA DE AVALUADORES A.N.A.V**, identificada con NIT 900.870.027-5, entregándole copia de esta.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D. C., a los 25 ENERO 2022

La Superintendente Delegada para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal (Ad Hoc),

**MARÍA JOSÉ LAMUS BECERRA**

**NOTIFICACIÓN**

Nombre: **CORPORACIÓN AUTORREGULADOR NACIONAL DE AVALUADORES -A.N.A.**  
Identificación: NIT. 900.796.614-2  
Apoderado: **Enrique Álvarez Posada**  
Identificación: C.C. 79.150.571 y T.P. 55.007 del C.S. de la J.  
Dirección (1)<sup>10</sup>: [ealvarez@lloedacamacho.com](mailto:ealvarez@lloedacamacho.com)  
Calle 72 No. 5 – 83, Piso 5. Bogotá D.C.

**Comunicación:**

Denunciante: **CORPORACIÓN COLOMBIANA AUTORREGULADORA DE AVALUADORES- ANAV.**  
Identificación: NIT. 900.870.027-5  
Representante legal: **Antonio Heriberto Salcedo Pizarro**  
Identificación: C.C. 19.254.247  
Dirección de notificación<sup>11</sup>: [autorreguladoraanav@gmail.com](mailto:autorreguladoraanav@gmail.com)  
Carrera 15 No. 124 – 47, Edificio Ágora Plaza, Oficina 802. Bogotá D.C.

<sup>10</sup> Información de notificación suministrada por el apoderado en el escrito de recursos que reposa en el consecutivo 29 del Sistema de Trámites.

<sup>11</sup> Tomada del certificado de existencia y Representación Legal.