



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

(09 NOVIEMBRE 2021)

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Expediente No. 18-105699

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA EL CONTROL Y VERIFICACIÓN DE
REGLAMENTOS TÉCNICOS Y METROLOGÍA LEGAL**

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. 79110 del 10 de diciembre de 2020, impuso las siguientes sanciones:

- A la sociedad **DISTRIBUIDORA FERREACEROS S.A.S**, identificada con NIT. 900.412.256-1, en calidad de distribuidora se impuso una sanción pecuniaria por 493,0508046170700 UVT¹, esto es, la suma de DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$ 17 556 060), equivalente a VEINTE (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes².
- Al señor **ALVARO ANDRES BELLO GONZALEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N° 9.430.672, en calidad de comercializador se impuso una sanción pecuniaria por 493,0508046170700 UVT³, esto es, la suma de DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SESENTA PESOS (\$ 17 556 060), equivalente a VEINTE (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes⁴.

Lo anterior, por el incumplimiento de lo preceptuado en los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto 1513 de 2012 – Reglamento Técnico aplicable a barras corrugadas para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia.

SEGUNDO: Que la sociedad **DISTRIBUIDORA FERREACEROS S.A.S.**, mediante su representante legal, el día 28 de diciembre de 2020 encontrándose dentro del término legal interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de la Resolución No. 79110 del 10 de diciembre de 2020, planteando los siguientes argumentos:

¹ La sanción se calculó en unidad de valor tributario - UVT, de conformidad con lo exigido en el ART. 49. Del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022.

² SMMLV para el año 2020.

³ La sanción se calculó en unidad de valor tributario - UVT, de conformidad con lo exigido en el ART. 49. Del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022.

⁴ SMMLV para el año 2020.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

En el escrito de alzada la recurrente requiere que se revoque la decisión del a quo. En un segundo punto solicita que se reconozca que no incumplió el reglamento técnico, en especial lo relacionado con la etiqueta descrita en el numeral 6.1 artículo 6 del Decreto 1513 de 2012.

De manera subsidiaria pide que para graduar la sanción se estudie la misma, pues en su sentir resulta ser excesiva, esto teniendo en cuenta que *“(...) se demostró dentro de la investigación (sic) las barras corrugadas 12M, a partir de su fabricación contaban con el cumplimiento de los requisitos mínimos de etiquetado, y al momento de su distribución, hasta su comercialización y el día (sic) de la visita realizada por la SIC, el día (sic) 27 de marzo de 2018, FERRETORNILLO DJ de propiedad del Señor ALVARO ANDRES BELLO GONZALEZ, lo que permite inferir que la mercancía exhibida no inducía en error a los consumidores finales o el sufrir un daño ya que no obra evidencia de que algún consumidor presentara queja o demanda ante la SIC (...)” (sic).*

La libelista procede a realizar un recuento de los hechos objeto de investigación así:

Expresa que mediante la Resolución No. 79110 de fecha 10 de diciembre de 2020, se le impuso una sanción, en a que el a quo argumentó que se indujo a error a los consumidores, sin embargo, advierte que no se demostró que la recurrente hubiese sido la causante del daño.

Afirma que lo único que se evidencia es que en el establecimiento de comercio del señor Bello González el producto no contaba con la etiqueta al momento en que la Entidad realizó la inspección, y por lo tanto, considera que el comercializador es el responsable.

Procede a indicar que la *“(...) entidad supone erróneamente que al no manifestar en la factura o documentación anexa al momento de la venta y entrega del producto, ser barra corrugada etiquetada, concluye que no se cumplen con los requisitos exigidos en los reglamentos técnico que rigen la comercialización de este producto, lo cual es un error ya que este reglamento no señala la obligación de manifestar en facturas o documentos que se ha hecho efectivamente la entrega o satisfecho este requisito, la única obligación que se manifiesta en esta norma es la de entrega al momento de comercialización de la barra corrugada de una etiqueta por venta realizada, como se demostró con un (sic) foto la cual fue anexada se puede evidenciar que toda la barrila (sic) de hierro corrugado de cualquier diámetro cuenta al momento de su exhibición al consumidor con una etiqueta, dicha prueba fue desestimada por esta entidad al establecer que no se puede evidenciar si se trata del mismo diámetro de la barra, desconociendo sin más argumentos, ya que dicha prueba demuestra que toda la barra corrugada de hierro de cualquier diámetro o longitud cuenta con su etiquetado, el cual siempre se ha suministrado al momento de su venta (...)”.*

De acuerdo a lo expuesto, considera que el monto de la sanción resulta ser desproporcional, ya que refiere que se parte la presunción de incumplimiento, afirmando que *“(...) quien podría dar fe del incumplimiento del reglamento ni siquiera respondió al pliego de cargos ni realizó sus alegaciones de conclusión (...)”*, refiriéndose al comercializador del producto. En línea con lo anterior, señala que *“(...) el Señor ALVARO ANDRES BELLO GONZALEZ, no presento (sic) descargos ni pronunciamiento alguno que desvirtué lo manifestado por la Empresa DISTRIBUIDORA FERREACEROS S.A.S., con respecto a la entrega de la respectiva etiqueta en el material distribuido por la empresa, no fue posible determinar que el Señor ANDRES BELLO, hubiera extraviado o le hubiera quitado la etiqueta entregada por la empresa Distribuidora del Producto (...)”.*

Considera que de acuerdo a las pruebas allegadas a la investigación (registro fotográfico) se dio cumplimiento a las obligaciones del reglamento técnico, y expone que la persona que realiza la venta resulta ser la única responsable por asegurar que para cada unidad de empaque esté por lo menos una etiqueta.

Manifiesta que la sanción impuesta resulta ser desproporcional pues considera que se dio cumplimiento a las exigencias del reglamento técnico, y no se generó ningún daño a los consumidores, esto, teniendo en cuenta que no existe evidencia que algún consumidor presentara queja o demanda ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Respeto a la inducción en error indica que en este caso no se configura, ya que asegura que el Reglamento Técnico busca que al momento de su fabricación cumpla con unos estándares de calidad establecidos en las “normas técnicas”, y que evidentemente se trataba de un material que como se pudo demostrar fue adquirido y posteriormente comercializado con el cumplimiento de esas disposiciones, no configurándose la causación de perjuicios o no en la medida como lo valora la Superintendencia de Industria y Comercio.

Finalmente, procede a traer Jurisprudencia sobre el principio de la no “*reformatio in pejus*”, esto, sin decir cual es la finalidad de la cita.

TERCERO: Que mediante Resolución No. 24933 del 28 de abril de 2021, la Dirección resolvió el recurso de reposición interpuesto confirmando en su integridad la Resolución No. 79110 del 10 de diciembre de 2020 y concedió el recurso de apelación.

CUARTO: 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:

Antes de proceder a desatar el presente recurso, es preciso señalar que la sanción impuesta por la Dirección mediante el acto recurrido tiene como fundamento el siguiente incumplimiento:

Este Despacho evidencia que el día 27 de marzo de 2018, la Superintendencia practicó una visita de verificación en el establecimiento de comercio denominado **FERRETORNILLO DJM**, de propiedad del señor **ALVARO ANDRES BELLO GONZALEZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 9.430.672, orientada a establecer el cumplimiento del Decreto 1513 de 2012, que contempla el Reglamento Técnico aplicable a barras corrugadas para refuerzo de concreto en construcciones sismorresistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia.

De igual forma, a lo largo de la investigación fue posible establecer que el producto identificado como “**BARRA CORRUGADA 12M**”, era distribuido por la sociedad **DISTRIBUIDORA FERREACEROS SAS**. Ahora bien, se probó que el producto estaba siendo comercializado sin contar con la información relacionada al país de origen, nombre del fabricante o importador y la identificación del lote o de la fecha de producción, incumpliendo así lo establecido en los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto 1513 de 2012.

Sobre tales bases, este Despacho procederá a realizar las respectivas consideraciones, frente a los argumentos expuestos por la recurrente:

4.1 En cuanto a la responsabilidad de la recurrente en su calidad de distribuidora.

En el escrito de alzada, la recurrente manifiesta que el producto en el establecimiento de comercio del señor **ALVARO ANDRES BELLO GONZALEZ** no contaba con la etiqueta, esto al momento de realizar la inspección por parte de la Superintendencia, y por lo tanto, considera es el único responsable.

Debe advertir este Despacho que de forma independiente a que la recurrente asegure que ha dado cumplimiento a las obligaciones que tiene como distribuidor del producto, lo cierto es que a lo largo de la investigación quedó probado que no dio cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1513 de 2012, pues para el día de la visita de verificación, a saber el 27 de marzo de 2017, se pudo observar que se estaba comercializando el producto identificado como “**BARRA CORRUGADA 12M**”, sin que se ajustara a lo dispuesto en los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto 1513 de 2012 – Reglamento Técnico aplicable a barras corrugadas para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia. Es importante hacer hincapié en que las disposiciones contenidas en el Reglamento Técnico tienen la categoría de normas de orden público y de obligatorio cumplimiento.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Resulta oportuno insistir en el hecho de que en su calidad de distribuidor hace parte de la cadena de comercialización del producto, y por lo tanto le asiste la obligación de suministrar información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que dispone para ser comercializados.

Al respecto, es necesario señalar que en efecto es una obligación de la recurrente, asegurar que en todo momento el producto tenga su respectivo etiquetado con toda la información pertinente, por lo tanto, debió haberse asegurado que el producto contara con la información mínima que exige el Decreto 1513 de 2012.

Entonces, este Despacho considera necesario señalar que, la obligación de información en el etiquetado de los bienes sujetos al reglamento técnico es incluso de carácter constitucional, y está consagrada de manera expresa en el artículo 78 Superior que preceptúa:

*“ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, **así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.***

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios
(...). (Negrillas y subrayas nuestras)

Tal premisa también cuenta con desarrollo legal, en la medida en que la Ley 1480 de 2011- Estatuto del Consumidor—dispone que:

“ARTÍCULO 23. INFORMACIÓN MÍNIMA Y RESPONSABILIDAD. Los proveedores⁵ y productores⁶ deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.” (Subrayas nuestras)

De igual manera, los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto 1513 de 2012 establecen:

*“6.1. **Requisitos mínimos de etiquetado:** Los siguientes requisitos de etiquetado que suministre tanto el fabricante, el comercializador o el importador buscan prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores:*

La información descrita en el etiquetado, la que podrá estar en una o más etiquetas, deberá ser legible a simple vista, veraz y completa; la etiqueta a su vez se colocará en alguna parte de la barra corrugada, en lugar visible y de fácil acceso, y debe estar disponible al momento de su comercialización al consumidor.

La información de la etiqueta o de las instrucciones deberá estar como mínimo en idioma español, excepto aquella que no sea posible su traducción al español, en todo caso, esta última información deberá estar como mínimo en alfabeto latino. Esta etiqueta deberá contener al menos los siguientes datos:

- a) País de origen.*
- b) Nombre del fabricante o importador.*
- c) Identificación del lote o de la fecha de producción. (...).”*

⁵ Ley 1480 de 2011, artículo 5°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

*“(…) 9. **Productor:** Quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos. También se reputa productor, quien diseñe, produzca, fabrique, ensamble, o importe productos sujetos a reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria.*

⁶ *Ibídem. 11. **Proveedor o expendedor:** Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro.”*

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

De acuerdo a lo anterior, y conforme a lo expuesto por el a quo, este Despacho se permite citar nuevamente la Sentencia del 18 de agosto de 2005 proferida por la Sección Primera del H Consejo de Estado, dentro del radicado 25000-23-24-000-2002-00524-013, la cual dispuso:

“Es cierto que en materia sancionatoria rige el principio de la taxatividad en cuanto a la configuración de las conductas sancionables, esto es, en cuanto a todos sus elementos, siendo el sujeto activo uno de ellos, y que por lo mismo se halla proscrita la analogía para el efecto; pero en este caso no se trata de esta forma de interpretación normativa, sino de una interpretación sistemática, a la luz de la cual emerge de manera ostensible y necesaria, inclusive, para la eficacia de la normativa pertinente, que quien comercializa productos o servicios, también debe responder por conductas prohibidas o sancionadas por dichas normas en el desarrollo de la actividad de comercialización, pues vista esa normativa de manera concordada, también lo involucra como responsable de actos que la vulneren, y no exista razón alguna para que frente a una misma conducta sancionable se haga responsable al productor y se exima o excluya de toda responsabilidad al distribuidor o proveedor, es decir, a quien ofrece o comercializa el producto o el servicio cuando éste sea quien lo realice. Dicha exclusión es inadmisibles bajo todo punto de vista y mucho más si se miran los bienes jurídicos protegidos por dicha normativa, habida consideración de su gran connotación social y sus implicaciones en la calidad de vida y en la seguridad de la comunidad”. (Cursiva fuera de texto).

Se colige de lo citado que la responsabilidad de asegurarse que todos los productos que pone en la cadena de comercialización reúnan los requisitos de información en el etiquetado previstos en el reglamento, y que recae sobre los actores en la cadena de comercialización, está previamente determinada en la Constitución, en la ley y en el reglamento técnico.

Por lo tanto, no hay duda para este Despacho que quien funge en la calidad de distribuidor de un producto sujeto al cumplimiento del reglamento técnico tiene el deber de procurar que el producto contenga la información que se exige, y que la misma llegue al consumidor final.

Sin embargo, la recurrente en su calidad de distribuidora no realizó las acciones necesarias para asegurarse que el producto para la fecha de su comercialización diera cumplimiento a los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto 1513 de 2012. Tampoco demostró las condiciones en las cuales entregó el producto identificado como “**BARRA CORRUGADA 12M**” al comercializador, tal y como se analizará más adelante por esta instancia, de forma que no es posible desvirtuar el incumplimiento.

4.2 Respecto la facturación del producto y las exigencias del reglamento técnico.

La libelista refiere que el a quo “(...) supone erróneamente que al no manifestar en la factura o documentación anexa al momento de la venta y entrega del producto, ser barra corrugada etiquetada, concluye que no se cumplen con los requisitos exigidos en los reglamentos Técnicos (...)”.

Debe señalar este Despacho que el análisis que realiza la libelista resulta ser erróneo, pues al estudiar la documentación e información que allegó la sancionada se busca verificar si existen pruebas que permitan demostrar que la sociedad en efecto dio cumplimiento al reglamento técnico. Entonces, es claro para esta instancia que el reglamento técnico no contempla como exigencia un requisito que deba contener la factura o documento con el que se comercializa el producto. Por lo tanto, el análisis que efectuó el a quo se dio para verificar si existían pruebas que demostraran las condiciones en las cuales se entregaron los productos.

Ahora bien, a lo largo del escrito de alzada la recurrente pretende eximirse de responsabilidad manifestando que fue el comercializador del producto el que no dio cumplimiento a las exigencias del reglamento técnico, sin embargo, este Despacho considera que no existen pruebas en las cuales se pueda constatar las condiciones en las que el distribuidor hizo entrega del producto identificado como “**BARRA CORRUGADA 12M**”, al comercializador del mismo.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Resulta oportuno señalar que a lo largo de la investigación la recurrente tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa. Para ello, tenía la carga de probar los hechos que invocaba, tal y como lo ha sido expresado por la Corte Constitucional en relación con el deber de probar, a saber:

“La carga de la prueba es un elemento característico de los sistemas procesales de tendencia dispositiva. Se conoce como principio “onus probandi”, el cual indica que por regla general corresponde a cada parte acreditar los hechos que invoca, tanto los que sirven de base para la demanda como los que sustentan las excepciones, de tal manera que deben asumir las consecuencias negativas en caso de no hacerlo.

De acuerdo con la doctrina, esta carga procesal se refiere a “la obligación de ‘probar’, de presentar la prueba o de suministrarla, cuando no el deber procesal de una parte, de probar la (existencia o) no existencia de un hecho afirmado, de lo contrario el solo incumplimiento de este deber tendría por consecuencia procesal que el juez del proceso debe considerar el hecho como falso o verdadero”. (Cursivas fuera de texto)

Conforme a lo anterior, es claro para este Despacho que no se probó que el producto “**BARRA CORRUGADA 12M**” al ser distribuido por la sociedad recurrente contará con la información que exigen los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto 1513 de 2012 – Reglamento Técnico aplicable a barras corrugadas para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia.

Entonces, al evidenciarse que el producto no contaba con información que exige los referidos literales, no brinda información sobre; *País de origen; Nombre del fabricante o importador; Identificación del lote o de la fecha de producción*, lo cual deviene en una inducción a error a los consumidores.

Por lo tanto, no es posible que la recurrente se exima de responsabilidad, más, teniendo en cuenta que la sociedad en su calidad de distribuidora debía hacer lo necesario para que el producto de forma previa a su comercialización contará con la respectiva información, con la cual, se cumpla el reglamento técnico. De tal suerte que no existe duda para esta instancia en el hecho de que la recurrente debe responder en su calidad de distribuidora del producto por el citado incumplimiento.

De todo lo expuesto, es posible concluir que a la sancionada le asiste un deber de diligencia y prudencia en el desarrollo de sus actividades. El deber de actuar con diligencia o prudencia es más exigente y debe ser más riguroso, cuando se trata del desarrollo de actividades que tienen una relación intrínseca con el consumidor; de manera que el nivel de reproche cuando no se actúa bajo dichos preceptos, y se incurre en la infracción de una norma que propende por garantizar las prerrogativas de aquellos, sea mucho mayor.

4.3 Respecto la graduación de la sanción.

Considera que la sanción impuesta resulta ser desproporcional ya que según la recurrente no existe un incumplimiento, y adicionalmente no se generó ningún daño a los consumidores, esto, teniendo en cuenta que no existe evidencia que algún consumidor presentara queja o demanda ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Además, manifiesta que en el presente caso no se ha generado la inducción a error a los consumidores.

Sea lo primero señalar que a lo largo de la investigación quedó probado que la sociedad en su calidad de distribuidora del producto sujeto al cumplimiento del reglamento técnico de barras corrugadas en efecto está llamada a responder por no cumplir los requisitos mínimos de información que dispone el Decreto 1513 de 2012, pues se estaba comercializando un producto sin ajustarse a lo dispuesto en los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Reglamento Técnico aplicable a

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-086/16. M.P. DR JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

barras corrugadas para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia.

Hechas las anteriores precisiones, respecto del monto de la sanción y la proporcionalidad de la misma. Para analizar este punto, debe señalar este Despacho que en virtud de tal facultad discrecional, el artículo 44 del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fue aplicado íntegramente, toda vez que la decisión fue “(...) *adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa (...)*”; y se analizaron criterios tanto generales, referidos a la trasgresión de la norma jurídica, como particulares, fundamentados en la evaluación minuciosa de las situaciones concretas, aspectos sobre los cuales se construyó la motivación de la sanción impuesta.

Así las cosas, y partiendo de la premisa de que en efecto se demostró el incumplimiento de la norma, se debe señalar que la Dirección impuso la sanción de acuerdo a la gravedad de los hechos:

“(...) la dosificación no implica que en el acto administrativo se deba hacer un razonamiento expreso y especial para sustentar el quantum de la sanción, sino que ello puede estar dado en la valoración de la gravedad de los hechos, como en efecto se hace en la decisión aquí enjuiciada, de suerte que realizada esa ponderación se entiende que la Administración ha estimado que la sanción aplicada es la que ameritan los hechos (...)”⁸.

En relación a la proporcionalidad de la sanción, es importante advertir de entrada que la potestad sancionadora se encuentra delimitada, entre otras formas, con la aplicación de los principios de legalidad y proporcionalidad. Respecto de este último mandato, aplicado al momento de la graduación de la sanción, es de señalar que en términos generales establece que el operador administrativo debe “*guardar una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta*”.

A su vez, la proporcionalidad implica evaluar la gravedad de la conducta del infractor, comparar la tipología de sanciones junto con el supuesto de hecho de las normas que consagra, para así identificar que la sanción es la establecida por la ley, además de incluir una graduación conforme a un mínimo y un máximo, y de acuerdo con la dosimetría sancionatoria consistente en que sólo la conducta más grave posible debe tener la sanción más alta y la conducta más leve debe tener la sanción más leve.

En esta misma línea, y teniendo en cuenta lo expuesto sobre el particular por el Consejo de Estado, en Sentencia del 18 de agosto de 2005, la proporcionalidad:

“(...) no está determinada por la argumentación o retórica que alrededor de ella se haga o no en los actos sancionatorios, sino por la relación de la magnitud de la sanción con las características y circunstancias de los hechos que le sirvan de fundamento atendiendo los parámetros señalados en el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, esto es, que sea adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a esos hechos (...)”.

Igualmente, 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

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número: 68001-23-15-000-1997-02933-01(7826).

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

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 (...)". (Cursivas fuera de texto)

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

Al revisar la resolución sancionatoria se observa que la Dirección al momento de tasar la sanción realizó un análisis detallado de los criterios establecidos en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, ya que se tuvo en cuenta que la sociedad investigada no es reincidente, no utilizó medios fraudulentos o de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos, además existió disposición para colaborar con esta Entidad, de lo contrario, la sanción hubiera sido la máxima permitida.

En cuanto a la afirmación de que no se han presentado daños a los consumidores, es preciso señalarle que no es necesario que se materialice efectivamente un daño o perjuicio a los consumidores para que la Superintendencia pueda ejercer sus funciones de Inspección, control y vigilancia, pues como lo ha expuesto la Corte Constitucional⁹:

"(...) Tratándose de la protección de los derechos de los consumidores, no se requiere entonces la existencia de un daño, tampoco la de un perjuicio, ni hay lugar mediante el ejercicio de una acción colectiva a una indemnización reparatoria, como ya se dijo. Lo que el legislador protege es el derecho de quienes adquieran un producto o servicio determinado a no resultar defraudados en la confianza pública que el productor debe honrar permanentemente y con respecto a todos. Es la simple posibilidad de que lo ofrecido no corresponda a la realidad en calidad, cantidad, condiciones de higiene y demás especificaciones particulares del producto o del servicio, lo que merece la protección del Estado (...)". (Subrayas nuestras).

Así, dentro de los parámetros que establece el parágrafo del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 para dosificar la sanción pecuniaria que en derecho corresponda, se incluye lo relacionado con el daño causado a los consumidores. Al respecto, téngase en cuenta que los criterios de riesgo y daño en el derecho administrativo sancionatorio no pueden ser leídos de la misma manera que en otros ámbitos del derecho. Luego entonces, como refiere la Corte Constitucional, cuando se trata de la protección de los derechos de los consumidores, *"(...) no se requiere la existencia de un daño, tampoco la de un perjuicio. (...) Es la simple posibilidad de que lo ofrecido no corresponda a la realidad en calidad, cantidad, condiciones de higiene y demás especificaciones particulares del producto o del servicio, lo que merece la protección del Estado"*¹⁰. (Subrayas nuestras)

De modo que, no es necesario que concurra la materialización de un daño, o una evidente afectación. La finalidad de la función de control y vigilancia que ejerce la Entidad, no es otra que la de prevenir y mitigar las conductas que puedan derivar en la afectación de los intereses jurídicos tutelados, y en este sentido el hecho de poner en el mercado y al alcance del consumidor un producto sin ajustarse a los requisitos que establece el Reglamento Técnico, en efecto puede afectar a los consumidores.

No obstante todo lo expuesto hasta este punto, este Despacho no comparte el análisis que efectuó la Dirección al considerar que con el incumplimiento al reglamento técnico se generó beneficio económico para la recurrente.

Para esta instancia resulta importante explicarle a la recurrente que aun cuando la Dirección no está sujeta a una obligación legal que la comine a adelantar un análisis de orden financiero o establecer el monto al que asciende el provecho económico para evaluar la configuración de este criterio, toda vez que la valoración del criterio de beneficio económico en los términos en que se encuentra

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2003.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2003.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

descrito en el numeral 6 del párrafo primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, no exige para su análisis la valoración cuantitativa del provecho obtenido. Sin embargo, es menester precisar que lo que sí requiere la aplicación de este criterio como un agravante al momento de tasar el valor de la sanción, es que la materialización de la conducta infractora ciertamente le haya significado al investigado o a un tercero provecho económico alguno.

Bajo ese entendido, es necesario precisar que la conducta objeto de reproche de manera puntual consiste en haber puesto en el mercado el producto identificado como "**BARRA CORRUGADA 12M**", sin contar con la información relacionada al país de origen, nombre del fabricante o importador y la identificación del lote o de la fecha de producción, entonces, una vez revisada la naturaleza del incumplimiento esta instancia debe señalar que no encuentra que el hecho de omitir la información tenga implícito la obtención de un beneficio económico, ni que tampoco ello le haya significado *per se* usufructuar algún tipo de provecho para sí o para un tercero a la sancionada, pues lo cierto es que no cumplir con la obligación de indicar la información relativa a lo preceptuado en los literales a), b) y c) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto 1513 de 2012, si bien constituye un incumplimiento, ello no tiene como consecuencia directa una utilidad económica que pueda reflejarse en un aumento en el patrimonio de la infractora.

Pues recuérdese que lo que se reprocha de manera puntual, es la omisión del deber de la recurrente a suministrar en la etiqueta del producto toda la información que exige el reglamento técnico.

Por lo tanto, a criterio del Despacho en el presente caso no existen elementos de juicio que permitan valorar este criterio como un agravante en contra de la investigada y en consecuencia de ello, al momento de analizar dicho criterio no debió actuar como un agravante, de tal suerte que se procederá a modificar el monto de la sanción impuesta.

Realizadas las anteriores precisiones, la instancia que resuelve debe señalar que toda vez que la graduación de la sanción debe ceñirse de manera estricta a aquellos criterios establecidos en el párrafo primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y toda vez que no debió actuar como agravante el criterio relativo al provecho económico, al resolver el presente proveído se procederá a disminuir el monto de la sanción impuesta a la suma de TRECE MILLONES CIENTO SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y CINCO PESOS (13 167 045 COP), equivalentes a 369,79 -UVT¹¹- Unidades de Valor Tributario, correspondientes a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha de la decisión. Monto que se compadece con la gravedad de la conducta infractora y cumple con la finalidad disuasoria y no confiscatoria de las sanciones administrativas.

4.4. Respecto la aplicación del principio NO REFORMATIO IN PEIUS.

Ahora bien, en lo referente al principio de NO REFORMATIO IN PEIUS la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-291-06 señaló:

"(...) la reformatio in pejus, esto es, la prohibición de reformar en peor la providencia cuando se trate de apelante único. Es preciso entonces determinar la naturaleza, protección y el espíritu de dicho postulado, no sin antes advertir que éste supone la realización del principio tantum devolutum quantum appellatum, como que la competencia del superior frente a una apelación solitaria se halla limitada para revisar lo desfavorable. Pues bien, la prohibición de la reformatio in pejus se torna en un principio constitucional con carácter de derecho fundamental para el apelante único, por haberlo incansablemente profesado esta Corporación. En sana lógica, es evidente que quien recurre una decisión, solo lo hace en los aspectos que le resultan perjudiciales. La situación del apelante puede mejorarse pero nunca hacerse más gravosa. Cobra, por supuesto, mayor vigor esta garantía cuando quiera que se trate de actuaciones penales, pues si el apelante es único frente a una sentencia de condena, es claro que su objetivo es lograr que se mejore su situación disminuyendo la pena, pero jamás, que se empeore. Por lo demás, este principio, se encuentra íntimamente ligado con las reglas

¹¹ Sanción calculada con unidad de valor tributario - UVT, de conformidad con lo exigido en el artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

generales del recurso, pues aquel supone que se recurra únicamente lo perjudicial, y es precisamente, ese agravio, el que determina el interés para recurrir”.

A voces de la Honorable Corte Constitucional el principio de NO REFORMATIO IN PEIUS se limita a la competencia que tiene el superior jerárquico en torno al estudio de una apelación, el cual no puede hacer más gravosa la sanción impuesta y se limita únicamente a revisar lo desfavorable que haya alegado el apelante; estos supuestos trasladados al caso objeto de estudio, llevan a concluir que dicho principio es operante, y se le ha dado aplicación por parte de este Despacho, pues no se ha hecho más gravosa la situación de la apelante.

QUINTO: Que el valor de la sanción impuesta en el acto confutado se calculó de acuerdo a lo contemplado en el artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022 contenido en la Ley 1955 de 2019, que establece:

“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 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”.

SEXTO: Que el Decreto 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 a lo previsto en el Decreto Reglamentario No. 1094 de 2020 y teniendo en cuenta que el valor de las sanciones impuestas debe ser calculadas y expresadas en unidades de valor

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

tributario UVT, este Despacho procederá a realizar la modificación de la sanción, conforme lo exige la norma *ibídem*¹².

De acuerdo a todo lo expuesto, este Despacho procederá a modificar la Resolución No. 79110 del 10 de diciembre de 2020.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO 1: Modificar el artículo 3 de la Resolución 79110 del 10 de diciembre de 2020, la cual para todos los efectos legales del procedimiento administrativo sancionatorio del Radicado No. 18-105699 quedará así:

*“ARTÍCULO 3: Imponer a la sociedad DISTRIBUIDORA FERREACEROS S.A.S, identificada con NIT. 900.412.256-1 una sanción pecuniaria por la suma de **TRECE MILLONES CIENTO SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y CINCO PESOS (13 167 045 COP)**, equivalentes a 369,79 -UVT¹³- Unidades de Valor Tributario, correspondientes a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *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 No. 03, 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.”*

ARTÍCULO 2: Notificar personalmente el contenido de la presente Resolución a la sociedad **DISTRIBUIDORA FERREACEROS S.A.S**, identificada con NIT. 900.412.256-1, entregándole copia de la misma e informándole que contra ésta no procede recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los 09 NOVIEMBRE 2021

El Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal,

JUAN CAMILO DURÁN TÉLLEZ

¹² De conformidad con lo señalado en el concepto expedido por la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia el 24 de febrero de 2020 bajo el número de radicación 20-8313-2-0 y el concepto expedido por la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia bajo el número de radicación 21-8313-4-2.

¹³ Sanción calculada con unidad de valor tributario - UVT, de conformidad con lo exigido en el artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022.

RESOLUCIÓN NÚMERO 71493 DE 2021

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

NOTIFICACIÓN

Nombre:	DISTRIBUIDORA FERREACEROS S.A.S.
Identificación:	Nit. 900.412.256-1
Representante legal:	Héctor Uriel Rivera Dfáz
Identificación:	C.C. 74.370.952
Correo de notificación: ¹⁴	ferreaceros.sas@hotmail.com
Correo de notificación: ¹⁵	ferreaceros.sas@gmail.com
Dirección de notificación: ¹⁶	Calle 22 No. 40-08
Ciudad:	Duitama - Boyacá.

*Proyectó: JADA**Revisó: JC DT**Aprobó: JC DT*

¹⁴ Correo electrónico de indicado en el escrito de recurso -consecutivo No. 42- del sistema de trámites de la Entidad.

Correo electrónico que se indican en el RUES "certificado de existencia y representación legal" al momento de numerar el acto administrativo.

¹⁶ Dirección que se indican en el RUES "certificado de existencia y representación legal" al momento de numerar el acto administrativo. Dirección de notificación en el escrito de recurso -consecutivo No. 42- del sistema de trámites de la Entidad.