

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUB-SECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>PROCESO No.:</b>	<b>25000-23-41-000-2017-00119-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA</b>
<b>DEMANDADA:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b>

---

**SISTEMA ORAL**

**ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Procede la Sala a dictar sentencia en la demanda promovida por la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA, con el fin de obtener la nulidad de las Resoluciones Nos. 94297 del 1º de noviembre de 2015, 73670 del 27 de octubre de 2016 y 43062 del 27 de junio de 2016.

**I. ANTECEDENTES**

**1. El escrito de demanda**

**1.1. Pretensiones**

La sociedad demandante por intermedio de su apoderado formuló las siguientes pretensiones en el escrito de demanda:

*“1. Se solicita declarar la nulidad de las siguientes resoluciones expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio: i) Resolución No. 94207 del*

*primero (01) de noviembre de 2015, por medio de la cual se impuso una multa pecuniaria a la COEMRCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE COLOMBIA LTDA. CIOTCOL LTDA., aclarada mediante la Resolución No. 73.670 del veintisiete (27) de octubre de 2016, por la suma de \$322.175.000,00 equivalentes a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y las Resoluciones No. 20254 del veintidós (22) de abril de 2016 y 43062 del veintisiete (27) de junio de 2016, por la cual se resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos en contra de la anterior resolución, así como todos los actos administrativos conexos al expediente identificado con el radicado No. 13-136039.*

*2. Como Restablecimiento del Derecho se solicita que se declare que la COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA CIOTCOL LTDA., no estaba obligada a pagar sumar alguna de dinero por concepto de la sanción impuesta por medio de los actos acusados, y se ordene la restitución de las sumas que se lleguen a consignar a cargo de dicho acto administrativo, reajustada conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con sus respectivos rendimientos económicos.*

*3. Subsidiariamente y en caso de que no prosperen las anteriores pretensiones de esta demanda, se solicita disponer la disminución de la multa impuesta a la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA. CIOTCOL LTDA., de conformidad con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de la dosimetría de la sanción.*

*4. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*

## **1.2. HECHOS:**

Fueron descritos por el demandante así:

1.2.1. El 26 de junio de 2013, funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) llevaron a cabo visita de verificación en el establecimiento de comercio denominado ECOLED ubicado en la carrera 12 No. 13 – 98 de la ciudad de Bogotá D.C., en el marco de la cual se examinó un producto listo para la comercialización, identificado como “*bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000H i350 lm 2012.08*”, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos contenidos en el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP del Ministerio de Minas y Energía.

1.2.2. En la visita la Superintendencia presuntamente encontró que el *“bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000H i350 Im 2012.08”* no cumplía con lo preceptuado en el literal b), numeral 310.5.1. de la Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010, sus modificaciones y adiciones, toda vez que el casquillo y el contacto central de la bombilla o lámpara y las demás partes conductoras de corriente deben ser de un material no ferroso, de alta conductividad y resistente a la corrosión.

1.2.3. El presunto incumplimiento se evidenció luego de realizar una prueba de no ferrosidad al acercar un magneto o imán al casquillo, estableciendo que se produjo atracción en los contactos, dejando en evidencia que al parecer el casquillo estaba elaborado de un material ferroso. Sin embargo, nunca se efectuó una prueba técnica normalizada que de manera concluyente estableciera que efectivamente el elemento verificado tenía componentes ferrosos y si era o no resistente a la corrosión.

1.2.4. Producto de la visita de verificación, la sociedad ECOLED manifestó que la SOCIEDAD IMPORTACIONES & ENERGÍA LTDA., era parte de la cadena de comercialización, empresa que a su vez informó que el producto había sido comprado a la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA CIOTCOL LTDA., para lo cual aportó la copia de la factura de venta No. OT 435.

1.2.5. Manifiesta la Superintendencia de Industria y Comercio que el 2 de julio de 2013 remitió comunicación a la firma SOCIEDAD IMPORTACIONES & ENERGÍA LTDA., y a la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA CIOTCOL LTDA., de la situación encontrada, y remitió copia del Acta – Informe de resultados levantada en la visita de verificación. La Superintendencia requirió a las sociedades para que allegaran el certificado de conformidad del producto denominado *“bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000H i350 Im 2012.08”*. A pesar de lo manifestado por la Superintendencia, la solicitud se realizó solo hasta el 15 de julio de 2013.

1.2.6. En desconocimiento del derecho de defensa, sin haberse cumplido el término para atender el requerimiento, la autoridad demandada en Resolución No. 41665 del 16 de julio de 2013 inició formalmente el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la demandante impidiéndole aportar y pedir pruebas en la etapa de investigación preliminar. Tal acto administrativo se fundamentó solo en los indicios encontrados en la etapa de averiguación preliminar. Se formularon cargos en contra de la demandante y en contra de las sociedades ECOLED e IMPORTACIONES, ENERGÍA & CIA, partícipes todas de la cadena de comercialización del producto, al evidenciar que el bombillo al parecer no cumplía con lo preceptuado en el literal b), numeral 310.5.1. de la Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010, sus modificaciones y adiciones contenidas en el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público -RETILAP.

1.2.7. La demandante mediante escrito del 5 de agosto de 2013 presentó descargos, informando que el producto "*bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000H i350 lm 2012.08*" sí cumplía con lo establecido en los reglamentos técnicos y con su respectivo certificado de conformidad. Se refirió a la vulneración del derecho de defensa en la etapa de investigación preliminar.

1.2.8. La SIC en Resolución No. 11712 del 17 de marzo de 2015 desatendió las pruebas solicitadas por la sociedad demandante, como la norma soporte del ensayo de imán utilizado por la SIC en la visita de verificación y descripción técnica y el detalle de las características del equipo utilizado en la verificación, así como las condiciones de mantenimiento, trazabilidad y conservación del equipo realizado para las inspecciones, y el método de ensayo para la verificación. En su lugar dio por agotada la etapa probatoria teniendo en consideración solo la prueba de no ferrosidad. En el acto administrativo corrió traslado a la demandante para alegar de conclusión.

1.2.9. Mediante escrito del 1º de abril de 2015 la sociedad demandante presentó sus respectivos alegatos de conclusión.

1.2.10. La demandada en ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por el numeral 5° del artículo 2° del Decreto 2153 de 1992 profirió la Resolución No. 94207 del 1° de noviembre de 2015 mediante la cual se impuso a la COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., una sanción pecuniaria por valor de \$322.175.000.00, equivalentes a 500 SMLMV, argumentando que la actora no cumplió con lo establecido en el RETILAP en cuanto a que los casquillos de los bombillos no pueden contener materiales ferrosos, además de ser resistentes a la corrosión y no contar con los certificados de conformidad válidos del producto objeto de verificación.

1.2.11. La COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA. CIOTCOL LTDA., interpuso oportunamente los recursos establecidos en contra del acto administrativo, confirmándose en todas sus partes en las Resoluciones Nos. 20254 del 22 de abril de 2016 y 43062 del 27 de junio de 2016.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS**

Manifiesta la sociedad demandante que con la expedición del acto administrativo demandado se vulneraron las siguientes normas: i) Constitución Política de Colombia: artículos 2, 6, 13, 29, 83, 123, 150 numeral 8°, 209 y 228.

### **1.4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:**

El concepto de la violación se encuentra contenido en los cargos de nulidad que se señalarán en la parte considerativa de esta decisión.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Superintendencia de Industria y Comercio contestó la demanda en los siguientes términos:

## .2.1. SOBRE LOS HECHOS

.2.1.1. En ningún aparte del Acta Informe Técnico de Resultados se consignó que se evidenciara atracción a los contactos del producto, lo que si fue que se evidenciaba atracción por el casquillo adherente al imán. La prueba realizada por el ente de control correspondía a una prueba no normalizada, tal y como quedó consignada en el Acta Informe Técnico de Resultados, la cual es una prueba indiciaria que podría ser desvirtuada por la demandante en el proceso administrativo sancionatorio.

.2.1.2. La etapa de averiguación preliminar adelantada por las Entidades u Organismos del Estado con facultad sancionatoria no tiene un término preclusivo, basta con recaudar los indicios necesarios que evidencien un presunto incumplimiento y den mérito para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio.

.2.1.3. La Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010, aclarada y modificada por la Resolución 181568 del 1º de septiembre de 2010, en el numeral 810.2 del a sección 810 asignó a la Superintendencia competencia para vigilar y controlar el cumplimiento del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (RETILAP), respecto de los productos que estén dentro del alcance de este.

2.2. CARGOS DE NULIDAD: la SIC se pronunció sobre los cargos de nulidad en los términos que se señalarán en las consideraciones de esta decisión.

## **3. ACTUACIÓN PROCESAL**

3.1. Previo reparto, en auto del 31 de agosto de 2017 se admitió la demanda y se ordenó notificar personalmente de la demanda al Superintendente de Industria y Comercio, al señor Agente del Ministerio Público delegado ante

esta Corporación y al Director de la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado.

3.2. Junto con la demanda, la COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA. solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. 94207 del 1º de noviembre de 2015, aclarada mediante la Resolución No. 73670 del 27 de octubre de 2016. En auto del 18 de octubre de 2017 se resolvió negar la solicitud de medida cautelar.

3.3. La demanda fue contestada por la Superintendencia de Industria y Comercio en término.

3.4. En auto del 21 de enero de 2019 se fijó fecha para audiencia inicial para el 26 de abril del mismo año.

3.5. **Audiencia inicial:** la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, se llevó a cabo el 26 de abril de 2019, con la comparecencia de los apoderados de la sociedad demandante y de la Superintendencia de Industria y Comercio. En la diligencia se surtieron las siguientes etapas:

3.5.1. Saneamiento del proceso: Se determinó que no existía causal que invalidara el proceso.

3.5.2. Declaración de las excepciones previas: no fueron propuestas, ni se advirtió su configuración de oficio.

3.5.3. Fijación del litigio: se determinó en los hechos que la Superintendencia de Industria y Comercio considera que son parcialmente ciertos, que no son ciertos o que no le constan, así como de resolver los cargos de nulidad formulados por el demandante.

3.5.4. Posibilidad de conciliación: ante la falta de ánimo conciliatorio de las partes se declaró fallida la etapa.

3.5.5. Medidas cautelares: sin otra solicitud de medidas cautelares hasta esa etapa del proceso.

3.5.6. Decreto de pruebas: se tuvieron como tales las aportadas en la demanda, y en el escrito de contestación. Se negó el interrogatorio de parte formulado por la demandante. No se decretaron pruebas de oficio.

3.5.7. Conforme al artículo 179 del CPACA, toda vez que en el litigio no es necesaria la práctica de pruebas, se prescindió de la realización de la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la norma. Se estimó innecesaria la realización de la audiencia de alegaciones y juzgamiento prevista en el artículo 182 del CPACA, y en su lugar se corrió traslado a las partes por escrito para alegar de conclusión.

### **3.6. Alegatos de conclusión**

Dentro del término concedido para el efecto, el apoderado de la sociedad demandante presentó sus alegatos de conclusión reiterando los argumentos de la demanda. La Superintendencia de Industria y Comercio no emitió pronunciamiento.

### **3.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación emitió pronunciamiento así:

3.7.1. Para dar por terminada la etapa preliminar no es necesario tener certeza de la ocurrencia de un hecho o incumplimiento, solo es necesaria la existencia de méritos, como lo son indicios, documentos, entre otros, que permitan presumir la existencia de hechos que posiblemente constituyan un incumplimiento a la normativa o una falta, presunción que permita dar inicio al procedimiento sancionatorio. En la etapa de averiguación preliminar no está prevista la intervención del posible implicado. La oportunidad para que

el presunto responsable ejerza el derecho de defensa, es dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, mediante la presentación de descargos en el que podrá aportar o solicitar pruebas.

3.7.2. Para la fecha de la nacionalización de los bombillos aplicaba la normativa de transición del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP, que aceptaba certificados de conformidad expedidos en el exterior bajo norma técnica internacional o de reconocimiento internacional. Sin embargo, el certificado debe reunir como condiciones: i) que el organismo que expide la certificación esté acreditado por entidades firmantes de acuerdos miembros de IAF; ii) la norma bajo la cual se certifica el producto tenga equivalencia con RETILAP, equivalencia que debe reunir a su vez dos requisitos, el primero que sea avalado mediante concepto expedido por un organismo de certificación acreditado por ONAC o SIC, y el segundo, cumplir con todos los requisitos establecidos en el mismo reglamento, ello de conformidad con el numeral 900.1 del RETILAP.

3.7.3. Si bien el demandante allegó certificados de conformidad expedidos por diferentes empresas internacionales, también lo es que no está acreditado que se haya expedido por un organismo de certificación acreditado por la ONAC o por la SIC sobre la equivalencia entre la norma bajo la cual se certificó el producto y el RETILAP, como tampoco que cumpliera con todos los requisitos establecidos en el reglamento.

3.7.4. Los certificados aportados no cumplían con los requisitos establecidos en el numeral citado, en especial la certificación como “Bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 600H i350 Im 2012-08”, siendo imposible concluir que los bombillos fueran certificados, y que los mismos cumplieran con los requisitos exigidos por la normativa que contenía la transición. Por tanto, no era viable la comercialización del producto en el país.

3.7.5. Debe aclararse que no todos los criterios de graduación de la sanción establecidos en el párrafo 1º del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, deben concurrir al momento de la graduación.

3.7.6. La SIC hizo referencia a los 8 criterios de graduación de la multa, con la concreta valoración de aquellos que a su juicio aplicaban de acuerdo y acorde a las pruebas presentadas dentro de la investigación administrativa. La autoridad demandada valoró las pruebas que obran en el expediente y asignó en debida forma la relevancia o importancia que tenían para tasar la sanción, y no como se afirma en la demanda que para imponer la sanción solo se tuvo en cuenta la prueba no normalizada del imán con el casquillo del bombillo.

3.7.7. Con fundamento en lo expuesto la Agente del Ministerio Público solicita negar las pretensiones de la demanda.

## **II) CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

En atención a que en ese caso se ejerce el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que se controvierte un acto administrativo, y atendido que la cuantía de las pretensiones excede de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación de la demanda, de conformidad con el numeral 3º del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, y considerando que los actos acusados fueron expedidos dentro del Distrito Judicial Administrativo de Cundinamarca, este Tribunal es competente para conocer y decidir en primera instancia el proceso de la referencia.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con los supuestos de la demanda, deberá establecer la Sala si sobre el acto demandado hay lugar a encontrar probados los cargos de que

se acusan y si ello da lugar a declarar su nulidad junto con el correspondiente restablecimiento pretendido en la demanda.

### **3. DE LOS ACTOS OBJETO DE REVISIÓN DE LEGALIDAD**

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la legalidad de los siguientes actos administrativos: i) la Resolución No. 94207 del 1º de diciembre de 2015 *“por la cual se pone fin a un procedimiento administrativo sancionatorio”*, aclarada por la Resolución No. 73670 del 27 de octubre de 2016, actos emitidos por la Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio; ii) la Resolución No. 20254 del 22 de abril de 2016 *“por la cual se resuelven unos recursos de reposición y se conceden unos recursos de apelación”*, proferido por la misma autoridad; y iii) la Resolución No. 43062 del 27 de junio de 2016 *“por la cual se resuelve un recurso de apelación”*, proferido por el Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal.

### **4. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE FUNDAMENTA LA DECISIÓN**

#### **4.1. EL DEBIDO PROCESO EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

4.1.1. El actuar de la administración en el marco de un proceso en sede administrativa, debe someterse entre otros, a la garantía del debido proceso, desarrollado en el artículo 29 de la Constitución Política, así:

*“Artículo 29. “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.*

4.1.2. El debido proceso como lo estipula la norma constitucional, debe ser aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y en estas últimas, tal disposición ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional, en el entendido de la salvaguarda de las garantías mínimas previas y posteriores que se predicán de tal derecho fundamental, de la siguiente manera:

*“33.- De conformidad con lo anterior, entonces, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental.*

*34.- De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica.*

*De esta manera, la posibilidad de control de un acto administrativo, mediante los recursos de la vía gubernativa y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, parte del presupuesto de que al interesado se le ha permitido ejercer su derecho de defensa, al otorgársele la oportunidad de ser oído, aportar pruebas y controvertir las que le resulten adversas. Así pues, la posibilidad de recurrir y/o apelar e incluso de acudir a la jurisdicción, no puede confundirse con las garantías inherentes al debido proceso y al derecho de defensa, sino que dichas oportunidades cumplen, en estos casos, una función de verificación de validez de lo que fundamentó una decisión administrativa”<sup>1</sup>.*

4.1.3. Esta postura fue reiterada por la H. Corporación en jurisprudencia posterior, al recalcar la proyección y alcance del derecho fundamental al debido proceso en los momentos previos y posteriores de la actuación administrativa, agregando:

*“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa”<sup>2</sup> (subrayado fuera del texto).*

4.1.4. Así las cosas, el debido proceso como derecho fundamental, debe ser aplicable en las actuaciones administrativas, salvaguardando las garantías mínimas previas, esto es, a) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, b) el acceso al juez natural, c) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa, d) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos y, e) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades; así como las garantías mínimas posteriores, referidas a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de la decisión mediante los

---

<sup>1</sup> SIERRA PORTO, Humberto Antonio (M.P) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-1189 de 2015. Referencia: expediente D-5804.

<sup>2</sup> CALLE CORREA, María Victoria (M.P.) (Dra.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-034/14. Referencia: expediente D-9566.

recursos en sede administrativa y la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## **4.2. EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

4.2.1.1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en su artículo 3, numeral 1º prevé:

*“Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*(...)*

*1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem”.*

Conforme a lo anterior, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, y con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. Particularmente, en materia sancionatoria se deben observar adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y el *non bis in idem*.

4.2.1.2. Los artículos 47 a 50 del CPACA establecen el procedimiento sancionatorio cuando no existe un procedimiento sancionatorio en leyes especiales, precisando las etapas mínimas de dicho procedimiento, en los siguientes términos:

*“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a*

*las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.*

*Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.*

*Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.*

*Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.*

*Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.*

*Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.*

*Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.*

*El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:*

- 1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.*
- 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.*
- 3. Las normas infringidas con los hechos probados.*
- 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.*

*Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por*

*infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:*

- 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
- 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
- 3. Reincidencia en la comisión de la infracción.*
- 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
- 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*
- 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
- 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.*
- 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas”.*

4.2.1.3. Se tiene entonces que el proceso administrativo sancionatorio inicia de oficio o por solicitud de cualquier persona, y tiene como características las siguientes:

- i) Una etapa previa denominada “averiguación preliminar”, en la que la autoridad decide si hay mérito para adelantar un proceso administrativo sancionatorio, y en definitiva, verificar si existe o no una presunta infracción administrativa y la persona que pudo incurrir en la comisión de la misma. En caso afirmativo se comunicará al interesado.
- ii) Al existir mérito para adelantar el proceso administrativo sancionatorio, la autoridad formulará cargos a través de acto administrativo, señalando: a) los hechos que lo originan, b) las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, c) las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. El acto se notifica personalmente y contra este no caben recursos.

iii) Dentro de los quince (15) días siguientes a la formulación de cargos, el investigado puede formular descargos y solicitar o aportar pruebas.

iv) El periodo probatorio que se abrirá cuando deban practicarse pruebas, para lo cual se señalará un término no mayor de treinta (30) días y si son tres (3) o más los investigados o las pruebas se deban practicar en el exterior, el término podrá ser hasta por sesenta (60) días.

v) Vencido el término probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para presentar los alegatos respectivos.

vi) Dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de alegatos, el funcionario competente proferirá acto administrativo de carácter sancionatorio que deberá contener: a) la individualización de la persona natural o jurídica a sancionar; b) el análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción; c) las normas infringidas con los hechos probados; d) la decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación. La sanción deberá seguir los criterios de graduación previstos en el artículo 50 del CPACA, salvo lo dispuesto en leyes especiales.

vii) El acto administrativo que se profiera puede ser objeto de los recursos de reposición y de apelación en los términos del artículo 74 del CPACA.

### **4.3. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR: ESTÁNDARES DE CALIDAD, IDONEIDAD Y SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS**

4.3.1. La Constitución Política de Colombia en su artículo 78 dispone:

*“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.*

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.*

En los términos del mandato constitucional, corresponde a la Ley regular 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. Así mismo, prevé que son responsables las personas que en la producción y comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

4.3.2. En desarrollo del mandato constitucional se profirió la Ley 1480 de 2011, *“por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”*, que tiene como uno de sus principios generales el establecido en el numeral 1º del artículo 1º, el referente a la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad, así:

*“Artículo 1º. Principios generales. Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a:*

*1. La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad”.*

4.3.3. Conforme al artículo 3º, numeral 1.2., es un derecho del consumidor el de la seguridad y la indemnidad, esto es, el derecho *“a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores”.*

4.3.4. La seguridad de los productos es definida en el numeral 14 del artículo 5º de la Ley 1480 de 2011 en estos términos:

*“Artículo 5º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:  
(...)*

14. *Seguridad: Condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta la duración, la información suministrada en los términos de la presente ley y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores. **En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro*** (negrilla fuera del texto).

4.3.5. El deber de seguridad, idoneidad y calidad de los productos se encuentra previsto en el artículo 6º del referido estatuto que prevé:

*“Artículo 6º. Calidad, idoneidad y seguridad de los productos. Todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida. En ningún caso estas podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias.*

*El incumplimiento de esta obligación dará lugar a:*

- 1. Responsabilidad solidaria del productor y proveedor por garantía ante los consumidores.*
- 2. Responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de supervisión y control en los términos de esta ley.*
- 3. Responsabilidad por daños por producto defectuoso, en los términos de esta ley.*

*Parágrafo. Para efectos de garantizar la calidad, idoneidad y seguridad de los productos y los bienes y servicios que se comercialicen, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, expedirá los Registros Sanitarios, de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, que ordena el control y la vigilancia sobre la calidad y seguridad de los mismos”.*

En virtud del artículo, todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida, que en ningún caso podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias. El incumplimiento de la obligación dará lugar a la responsabilidad solidaria del productor y proveedor por garantía ante los consumidores, la responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de supervisión y control, y la responsabilidad por daños por producto defectuoso.

4.3.6. La obligación respecto a que los productos no contravengan los reglamentos técnicos se encuentra también contenida en el Decreto No. 2269 de 1993 “*por el cual se organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología*”, proferido por el Gobierno Nacional en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 3º de la Ley 155 de 1959<sup>3</sup>. El Decreto en cuestión establece en su artículo 7º:

*“Artículo 7o. Los productos o servicios sometidos al cumplimiento de una norma técnica colombiana obligatoria o un reglamento técnico, deben cumplir con éstos independientemente que se produzcan en Colombia o se importen. Los productos importados, para ser comercializados en Colombia, deben cumplir adicionalmente con las normas técnicas o reglamentos técnicos obligatorios del país de origen”.*

De manera similar el artículo 8º del Decreto citado prescribe:

*“Artículo 8o. Previamente a su comercialización, los fabricantes y los importadores deberán demostrar el cumplimiento de la norma técnica obligatoria o el reglamento técnico a través del certificado de conformidad expedido por un organismo acreditado o reconocido. Dichos certificados deberán entregarse al comprador o distribuidor, por parte del fabricante o importador”.*

Así, todo producto que se comercialice en Colombia debe cumplir con la norma técnica obligatoria o el reglamento técnico expedido en el país, independientemente que éstos sean producidos en el territorio nacional o se importen. Además, los productos importados para ser comercializados en Colombia deben cumplir adicionalmente las normas o reglamentos técnicos obligatorios en el país de origen, lo cual se demostrará con el respectivo certificado de conformidad expedido por un organismo acreditado o reconocido.

#### **4.4. EL REGLAMENTO TÉCNICO DE ILUMINACIÓN Y ALUMBRADO PÚBLICO – RETILAP: EL CERTIFICADO DE CONFORMIDAD**

---

<sup>3</sup> Ley 155 de 1959. ARTICULO 3o. El Gobierno intervendrá en la fijación de normas sobre pesas y medidas, calidad, empaque y clasificación de los productos, materias primas y artículos o mercancías con miras a defender el interés de los consumidores y de los productores de materias primas.

4.4.1. El Ministerio de Minas y Energía profirió la Resolución No. 181331 del 6 de agosto de 2009 *“por la cual se expide el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP y se dictan otras disposiciones”*. El anexo general de tal acto administrativo fue derogado por la Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010 *“por la cual se modifica el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público - RETILAP, se establecen los requisitos de eficacia mínima y vida útil de las fuentes lumínicas y se dictan otras disposiciones”*, acto que a su vez contiene un anexo general que sustituyó el derogado. Así, el artículo 2º de la Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010 prescribe:

*“Artículo 2o. A partir de la vigencia de la presente resolución el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público, será el contenido en el Anexo General de la presente resolución el cual forma parte integral de este acto administrativo”.*

4.4.2. Tal acto administrativo ha sido aclarado, modificado y adicionado por la Resolución No. 181568 del 1º de septiembre de 2010, la Resolución No. 182544 del 29 de diciembre de 2010, la Resolución No. 180173 del 14 de febrero de 2011, la Resolución No. 91872 del 28 de diciembre de 2012, la Resolución No. 90980 del 15 de noviembre de 2013, y la Resolución No. 40122 del 8 de febrero de 2016.

4.4.3. De conformidad con el artículo 6º de la Resolución No.180540 del 30 de marzo de 2010, ésta rige a partir de su publicación en el Diario Oficial. El acto administrativo fue publicado en el Diario Oficial N°:47673 del 7 de abril de 2010.

4.4.4. En lo que respecta a la infracción objeto de los actos administrativos que se demandan, se tiene que la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., fue sancionada por incumplir lo previsto en las secciones 110.2 y 900.1 de la Resolución No. 180540 de 2010, acto administrativo a su vez aclarado y modificado por la Resolución No. 181568 del Ministerio de Minas y Energía, Tales secciones prevén:

## “110.2 PRODUCTOS

*Son objeto del presente reglamento los productos usados en sistemas de iluminación contemplados en la Tabla 110.2 a., los cuales son de mayor utilización en iluminación y alumbrado público y están directamente relacionados con el objeto y campo de aplicación de este Reglamento, tales productos deben demostrar su conformidad con el RETILAP, mediante un certificado de producto.*

ITEM	NOMBRE COMERCIAL DEL PRODUCTO
(...)	(...)
7	Bombillas o lámparas incandescentes de potencia mayor a 25 W
(...)	(...)

*Tabla 110.2 a. Productos objeto del RETILAP*

(...)

*Para permitir el uso de productos en las instalaciones de alumbrado interior o exterior que les aplique el presente reglamento, se debe demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos, mediante un certificado de producto, expedido por un organismo de certificación acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC-.*

*El cumplimiento de los requisitos se deberá probar mediante los ensayos pertinentes en laboratorios acreditados o reconocidos según la normatividad vigente.*

*Los requisitos de producto que se deben probar son:*

*a. Los establecidos en este Anexo General y particularmente los del capítulo 3.*

*b. Los requisitos de producto contemplados en norma técnica internacional, de reconocimiento internacional o NTC, referidas en el presente anexo, para productos de las instalaciones de iluminación para aplicaciones especiales o de aquellos productos de iluminación que no tengan definidos los requisitos en el presente reglamento.*

*c. Los de producto establecido en norma técnica para aquellos productos que en el presente Anexo General les exige el cumplimiento de una norma técnica.*

(...)

### *900.1 CERTIFICACIÓN DE LA CONFORMIDAD PARA PRODUCTOS.*

*a) Equivalencia con norma. Durante un plazo no mayor a 36 meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento, se podrá aceptar certificados expedidos en el exterior bajo norma técnica internacional o de reconocimiento internacional, si el organismo que*

*expide la certificación es acreditado por entidades firmantes de acuerdos miembros de IAF y, la norma bajo la cual se certifica el producto tiene equivalencia con RETILAP. La equivalencia plena con RETILAP será verificada y avalada mediante concepto expedido por un Organismo de Certificación acreditado por ONAC o SIC y será aceptada siempre y cuando cumpla con todos los requisitos establecidos en el presente reglamento.*

*El concepto de equivalencia no es un certificado de producto, el certificado de producto debe identificar plenamente la vigencia, referencia del producto objeto del certificado y para su validez en el país debe ser homologado por la SIC o por la entidad o mecanismo que la autoridad competente establezca.*

*En el evento de que la norma bajo la cual se certificó el producto no contemple uno o varios requisitos establecidos en RETILAP y mediante ensayos realizados en laboratorio acreditado se demuestre el cumplimiento de tales requisitos faltantes en la norma, el organismo de certificación de producto podrá emitir un concepto de cumplimiento de RETILAP, el cual complementará el certificado expedido en el exterior y servirá para la homologación del certificado por parte de la SIC.*

*b) Certificación mediante declaración del proveedor, Durante los primeros seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento, se podrá aceptar como mecanismo de demostración de la conformidad con RETILAP la Declaración del Proveedor, siempre que esta cumpla con lineamientos de la norma ISO-IEC-NTC 17050 parte 1 y parte 2 (certificación de primera parte). Culminado dicho periodo serán exigibles los certificados de producto de tercera parte (expedidos por un organismo de certificación de producto acreditado), para demostrar la conformidad.*

*Aquellas productos respecto de los cuales se demuestre que dentro de los primeros 4 meses de vigencia del RETILAP, se inició proceso de certificación de los productos mediante la firma de contrato y pago del costo del servicio de certificación, pero transcurrido los 6 meses a que hace referencia el inciso anterior, no culminó el proceso de certificación, podrán continuar demostrando la conformidad con la declaración del proveedor hasta el 31 de diciembre de 2010.*

*c) Pruebas acreditadas en laboratorios Colombianos. En el evento que en Colombia, no se cuente con por lo menos dos laboratorios acreditados para realizar alguna o algunas pruebas o ensayos requeridos para la certificación del producto, los organismos de certificación podrán aceptar esta(s) prueba(s) realizada(s) en laboratorios de otros países, siempre que estos laboratorios hayan sido acreditados por organismos pertenecientes a IAAC o ILAC, las demás pruebas acreditadas en Colombia se deben realizar en laboratorios en Colombia, como parte del proceso de certificación del producto. Si la prueba no acreditada en Colombia necesariamente implica realizar otra u otras pruebas que estén acreditadas en laboratorios del país, para no incurrir en la duplicación de la prueba, el certificador podrá aceptar las realizadas en el exterior”.*

*d) Pruebas realizadas en laboratorios evaluados. Los Organismos de Certificación de Producto Acreditados podrán utilizar pruebas realizadas en laboratorios evaluados, siempre y cuando la prueba no esté acreditada o disponible en laboratorio acreditado. También podrá realizarlas en laboratorios que demuestren estar en proceso de acreditación. La evaluación que el Organismo de Certificación acreditado realice del laboratorio, deberá ser satisfactoria en cuanto a idoneidad en la realización de las pruebas, independencia en los resultados, neutralidad e imparcialidad.*

*e) Declaración del Proveedor para luminarias fluorescentes que usen lámparas fluorescentes T10 y T12, Durante 36 meses contados a partir de la entrada en vigencia del RETILAP, las luminarias para lámparas fluorescentes tubulares tipo T10 o T 12 de potencias inferiores a 40 W, para demostrar la conformidad con el presente reglamento podrán hacer uso de la declaración del proveedor, para lo cual el fabricante deberá contar con los soportes que garanticen el cumplimiento de los requisitos, tal como lo exige la norma IEC, ISO NTC 17050 parte 1 y 2.*

*f) Certificación de lámparas y luminarias decorativas (luces navideñas, Guirnaldas eléctricas de los tipos utilizados en árboles de Navidad, Lámparas eléctricas de cabecera, mesa ,oficina, de pie, colgantes) y fuentes lumínicas tipo LED de mas de 10 W. Durante 36 meses contados a partir de la entrada en vigencia del RETILAP, los fabricantes nacionales o importadores de estos productos de iluminación, podrán demostrar la conformidad con el presente reglamento mediante una declaración del proveedor, para lo cual solo requieren demostrar el cumplimiento de los requisitos de seguridad contra riesgos de origen eléctrico; dicha declaración deberá cumplir los siguientes requisitos:*

*⇒La declaración de proveedor será suscrita por la persona responsable de la fabricación en Colombia o la importación del producto al país y se hará bajo los criterios de la norma IEC ISO NTC 17050 partes 1 y 2, la declaración estará basada en el cumplimiento de los siguientes requisitos de seguridad:*

*⇒Las clavijas, interruptores, cables y portalámparas asociados a dichos productos, así como su ensamblaje deben tener soporte de cumplimiento de por lo menos las siguientes pruebas o ensayos, efectuadas bajo lineamientos de una norma técnica internacional, de reconocimiento internacional o NTC :*

*⇒Protección contra el choque eléctrico*

*⇒Resistencia al aislamiento y rigidez dieléctrica*

*⇒Cableado interno y externo*

*⇒Ensayo térmico y ensayo de endurancia (fatiga)*

*⇒Resistencia al fuego y llama de las partes que soportan elementos bajo tensión.*

⇒*Flamabilidad de materiales no metálicos, mediante la prueba del hilo incandescente a 600o C.*

*Parágrafo 1.- La autoridad competente podrá solicitar evidencias de ensayos o pruebas que demuestren el cumplimiento de los anteriores parámetros.*

*Parágrafo 2.- Para asegurar que el producto corresponda al objeto de la declaración, el producto debe ser rotulado en forma legible, por lo menos con la siguiente información:*

⇒*Marca o nombre del fabricante o importador que hace la declaración.*

⇒*Tensión de funcionamiento.*

⇒*Potencia máxima de la fuente que debe utilizar.*

*Parágrafo 3.- En el evento que los LED o arreglos de LED de más de 10 W estén asociados a luminarias para aplicaciones de iluminación distinta a la decorativa, tales luminarias deben cumplir los requisitos de luminarias que les apliquen, entre ellos la certificación de parámetros fotométricos.”*

*g) Pruebas de larga duración. A partir de la vigencia del reglamento durante un plazo no mayor al establecido en la norma técnica internacional que le aplique al producto, como tiempo de las pruebas para demostrar aspectos tales como vida promedio o útil, depreciación del flujo luminoso de fuentes, los certificadores podrán aceptar tales pruebas efectuadas en laboratorios de fabricante, siempre que tengan los soportes que demuestre la aplicación de protocolos que generen credibilidad e independencia en los resultados, en todo caso el fabricante, importador y distribuidor en el territorio Nacional, responderán por esa declaración del proveedor. En este caso el fabricante declarará como proveedor la validez de dichos resultados.*

*h) Declaración de proveedor para contenidos de mercurio y plomo en fuentes luminosas. Durante 24 meses a partir de la entrada en vigencia de los requisitos de que trata el artículo 1° de la presente resolución se aceptará la declaración de proveedor como mecanismo para demostrar la conformidad con el RETILAP. Para el efecto el productor o proveedor deberá contar con los soportes de los ensayos tal como lo exige la norma IEC/ NTC/ISO 17050 partes 1 y 2. El productor o proveedor podrá usar pruebas realizadas en laboratorio evaluado por el Organismo de Certificación de Producto Acreditado”.*

Se extrae que los productos de iluminación contemplados en la Tabla 110.2a., deben demostrar su conformidad con el RETILAP mediante un certificado de producto, expedido por un organismo de certificación acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC.

El artículo 900.1 contempla un régimen de transición, según el cual, entre otros, durante un plazo no mayor a 36 meses contados a partir de la entrada en vigencia del reglamento, se podrá aceptar certificados expedidos en el exterior bajo norma técnica internacional o de reconocimiento internacional, si el organismo que expide la certificación es acreditado por entidades firmantes de acuerdos miembros de IAF y, la norma bajo la cual se certifica el producto tiene equivalencia con RETILAP. La equivalencia plena con RETILAP será verificada y avalada mediante concepto expedido por un Organismo de Certificación acreditado por ONAC o SIC y será aceptada siempre y cuando cumpla con todos los requisitos establecidos en el reglamento.

La norma aclara que el concepto de equivalencia no es el certificado del producto, y el certificado debe identificar plenamente: i) la vigencia, ii) la referencia del producto objeto del certificado, y iii) debe ser homologado por la SIC o por la entidad o mecanismo que la autoridad competente establezca.

#### **4.5. LA PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIONES IMPUESTAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

4.5.1. El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 establece:

*“ARTÍCULO 61. SANCIONES. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley, de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esta ley, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios:*

- 1. Multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.*
- 2. Cierre temporal del establecimiento de comercio hasta por 180 días;*
- 3. En caso de reincidencia y atendiendo a la gravedad de las faltas, cierre definitivo del establecimiento de comercio o la orden de retiro definitivo de una página web portal en Internet o del medio de comercio electrónico utilizado;*

4. *Prohibición temporal o definitiva de producir, distribuir u ofrecer al público determinados productos. El productor podrá solicitar a la autoridad competente, el levantamiento de esta sanción previa la demostración de que ha introducido al proceso de producción las modificaciones que aseguren el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad;*

5. *Ordenar la destrucción de un determinado producto, que sea perjudicial para la salud y seguridad de los consumidores.*

6. *Multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía.*

*Cuando se compruebe que los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales, socios, propietarios u otras personas naturales han autorizado o ejecutado conductas contrarias a las normas contenidas en la presente ley, se les podrán imponer multas hasta por trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción y la prohibición de ejercer el comercio hasta por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria de la sanción.*

*PARÁGRAFO 1o. Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:*

1. *El daño causado a los consumidores;*
2. *La persistencia en la conducta infractora;*
3. *La reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor.*
4. *La disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores.*
5. *La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes.*
6. *El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción.*
7. *La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.*
8. *El grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.*

*PARÁGRAFO 2o. Dentro de las actuaciones administrativas solo serán admisibles las mismas causales de exoneración de responsabilidad previstas en el Título 1 de esta ley.*

*PARÁGRAFO 3o. El cincuenta por ciento (50%) de las sanciones que impongan la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera en ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales de protección al consumidor, incluidas las impuestas por incumplimiento de reglamentos técnicos, servicios de telecomunicaciones, servicios postales, falta de registro o no renovación del registro en las Cámaras de Comercio y de protección de datos personales o hábeas data, tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia y el otro cincuenta por ciento (50%) se destinará para fortalecer la red nacional de protección al consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la presente ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaria técnica de la red”.*

4.5.2. De conformidad con la norma citada, las sanciones son impuestas, entre otros por inobservancia del Estatuto del Consumido. Para su graduación se deben valorar criterios como: a) el daño causado a los consumidores, b) la persistencia en al conducta infractora, c) la reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor, d) la disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores, e) la disposición o no de colaborar con las autoridades competentes, f) el beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor para terceros por la comisión de la infracción, g) la utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos, y h) el grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

## **5. HECHOS PROBADOS EN EL PROCESO**

5.1. El 26 de junio de 2013, funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) adelantaron visita al establecimiento de la sociedad ECO LED S.A.S.<sup>4</sup>, con el fin de verificar el cumplimiento del capítulo 3º del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP, Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010, modificada y aclarada la Resolución No. 181568 del 1º de septiembre de 2010, emitidas por el Ministerio de Minas y Energía, en relación con los fabricantes, importadores y/o comercializadores de productos sometidos al cumplimiento de RETILAP.

---

<sup>4</sup> EXPEDIENTE. CD obrante a folio 188. Archivo: 13-136039.pdf. p. 4 a 8.

El producto objeto de la visita y que se encontraba listo para comercializar, fue identificado como “*bombillo ahorrador marca Safari Light 27W 6500 K E27 6000h i350 lm 2012-08*”, teniendo por inventario un total de 150 unidades.

5.2. En la visita se verificó el requisito del producto de la Sección 310.5.1. a del RETILAP, según el cual el casquillo y el contacto central de la bombilla o lámpara y las demás partes conductoras de corriente deben ser de un material no ferroso, de alta conductividad y resistente a la corrosión. Así, se realizó prueba de no-ferrosidad usando imán, indicando que se trataba de prueba no normalizada, y como resultado arrojó que había atracción, puesto que el casquillo se adhería al imán. Se informó que se encontraba pendiente el certificado de conformidad.

5.3. Obra en el proceso factura de venta No. 21943 expedida por la sociedad IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA. a ECO LED S.A.S.<sup>5</sup>, en la que consta la compra de 500 unidades del producto descrito como “*bombillo ahorr spiral 27W*”, marca Safari Light, referencia 716177, por valor unitario de dos mil cuatrocientos pesos (\$2.400), y valor total de un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000).

5.4. En oficio del 2 de julio de 2013<sup>6</sup>, la Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la SIC, informó a la sociedad IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA., de la visita realizada y de la verificación del producto “*bombillo ahorrador marca Safari Light 27W 6500 K E27 6000h i350 lm 2012-08*”. En escrito con radicado del 11 de julio de 2013<sup>7</sup>, la sociedad IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA., informó que el producto descrito fue comprado a la empresa COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., según factura de venta No. OT435, la cual adjunta a la comunicación.

---

<sup>5</sup> Ibid. p. 13.

<sup>6</sup> Ibid. p. 14.

<sup>7</sup> Ibid. p. 18.

5.5. Revisada la factura de venta No. OT 435<sup>8</sup>, se tiene que la empresa COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., vendió a la sociedad IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA. un total de 840 unidades de *“Bombillo Ahorrador Energía half Spiral Marca Safari Light Printer 27w – 6000 h – 110 v – E27 – 6500 K”*.

5.6. La Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal (C) en Resolución No. 41310 del 11 de julio de 2013 *“por la cual se toma una medida para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores”*<sup>9</sup>, advirtió la evidencia del incumplimiento del literal b) del numeral 310.5.1. de la Resolución No. 180540 del 20 de marzo de 2010, sus modificaciones y adiciones, que contiene el RETILAP, según el cual *“el casquillo y el contacto central de la bombilla o lámpara y las demás partes conductoras de corriente, deben ser de un material no ferros, de alta conductividad y resistente a la corrosión. Afirmó que el incumplimiento fue evidenciado luego de realizar prueba de no-ferrosidad al acercar un magneto / imán al casquillo, estableciendo que se produjo atracción en los contactos y dejando en evidencia el hecho de que el casquillo está elaborado en un material ferroso.*

En el acto administrativo se afirma que el casquillo del producto puede llegar a presentar oxidación, no siendo posible su remplazo, pues se adhiere al portalámparas. Adicionalmente, la presencia de óxido afecta el contacto eléctrico entre el casquillo y el portalámparas, en zonas costeras y expuestas a altos niveles de contaminación la posibilidad de oxidación se incrementa. Por tanto, existe el riesgo latente que el consumidor que pretenda reemplazar la bombilla rompa el bulbo y haga contacto directo con los elementos generando electrocución.

En consecuencia, ordenó suspender de forma inmediata la importación, distribución y/o comercialización del producto *“bombillo ahorrador marca*

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 19.

<sup>9</sup> Ibid. p. 24 a 31.

*Safari Light 27W 6500 K E27 6000h i350 lm 2012-08*”, por parte de cualquier agente del mercado que tenga en su inventario unidades del mencionado, y se proceda a su acopio. Ordenó a las sociedades ECO LED S.A.S., IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA., Y COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., suspender de forma inmediata la importación, distribución y/o comercialización del producto, y proceder a su acopio.

5.7. En Oficio con radicado del 15 de julio de 2013<sup>10</sup> la Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, le solicitó a la COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., en su calidad de importadora del producto, atender las instrucciones contenidas en el acta de verificación relacionadas con la remisión del certificado de conformidad de producto en un plazo no mayor a tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación.

5.8. En Resolución No. 41665 del 16 de julio de 2013 *“por la cual se da inicio a un procedimiento administrativo sancionatorio y se formulan cargos”*<sup>11</sup>, la Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal (C), resolvió dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en relación con las sociedades ECO LED S.A.S., Importaciones Energía & Cia Ltda., y Comercializadora Internacional Open Trade de Colombia Ltda., y se les formuló cargos, en su calidad de responsables por la comercialización del producto denominado *bombillo ahorrador marca Safari Light 27W 6500 K E27 6000h i350 lm 2012-08*”, al evidenciar que no se ajustaba a lo preceptuado en el literal b) del numeral 310.5.1, y los numerales 110.2 y 900.1 de la Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010, sus modificaciones y adiciones, que contiene el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP, para

---

<sup>10</sup> Ibid. p. 63.

<sup>11</sup> Ibid. p. 92 a 95.

establecer la procedencia de la imposición de las sanciones administrativas establecidas en los artículos 59 y 61 de la Ley 1480 de 2011.

5.9. La sociedad demandante en escrito con radicado del 5 de agosto de 2013<sup>12</sup> presentó sus descargos, aportando como pruebas: i) la declaración de importación del producto del 27 de septiembre de 2012<sup>13</sup>, ii) los certificados de conformidad Nos. LCS120920092QE y LCS130130113R emitidos por Shenzhen LCS Compliance Testing Laboratory Ltd.<sup>14</sup>; y iii) Test Report No. LCS130130112S<sup>15</sup>.

5.10. En Resolución No. 11712 del 17 de marzo de 2015 *“por la cual se incorporan unas pruebas, se declara precluida la etapa probatoria y se corre traslado para alegatos de conclusión”*<sup>16</sup>, la SIC rechazó la práctica de pruebas solicitadas por la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., por inconducentes e impertinentes. Se incorporaron las pruebas que obraban en el expediente administrativo, y se corrió traslado a las investigadas para alegar de conclusión.

5.11. La sociedad demandante presentó sus alegatos en escrito con radicado del 1º de abril de 2015<sup>17</sup>.

5.12. La Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal en Resolución No. 94207 del 1º de diciembre de 2015 *“por la cual se pone fin a un procedimiento administrativo sancionatorio”*, aclarada por la Resolución No. 103393 del 20 de diciembre de 2015, consideró: a) para el 27 de septiembre de 2012, fecha en la cual el producto fue nacionalizado al país, en aplicación del numeral 900 del RETILAP, se encontraba en vigencia la transición que aceptaba la presentación de certificados de conformidad expedidos por organismos de

---

<sup>12</sup> Ibid. p. 69 a 74.

<sup>13</sup> Ibid. p. 75.

<sup>14</sup> Ibid. p. 76 a 78

<sup>15</sup> Ibid. p. 79 a 91

<sup>16</sup> Ibid. p. 179 a 183.

<sup>17</sup> Ibid. p. 139 a 143.

certificación reconocidos por la SIC; b) la transitoriedad dispuesta en la norma permite demostrar la conformidad dentro de los 36 meses siguientes de vigencia de RETILAP, mediante certificado emitido por organismo de certificación extranjero, siempre que se cumplieran las condiciones allí dispuestas, dentro de las cuales se encuentra la equivalencia plena con RETILAP, verificada y avalada mediante concepto expedido por un Organismo de Certificación acreditado por ONAC o SIC; c) los certificados de conformidad remitidos por la demandante no cuentan con dicho concepto; d) ninguno de los certificados de conformidad presentan correspondencia con el producto verificado; e) el Test Report no guarda concordancia con los certificados aportados; f) a la sociedad demandante se le brindó la oportunidad de ejercer su derecho de defensa en el proceso en sede administrativa.

La autoridad demandada en el referido acto administrativo encontró demostrado que las sociedades ECO LED S.A.S., IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA., y COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., eran responsable de la violación de lo preceptuado en los numerales 110.2 y 900.1 de la Resolución 180540 de 2010, aclarada y modificada por la Resolución 181568 del 1º de septiembre de 2010 del Ministerio de Minas y Energía, que contempla el Reglamento Técnico de iluminación y Alumbrado Público – RETILAP, motivo por el cual al tenor de lo previsto en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 les impuso sanciones contentivas en multa, correspondiendo a la demandante el valor de trescientos veintidós millones ciento setenta y cinco mil pesos (\$322.175.000), equivalentes a quinientos (500) SMLMV.

5.13. En contra del acto administrativo, la sociedad demandante interpuso recursos de reposición y apelación<sup>18</sup> siendo confirmado el acto administrativo recurrido en la Resolución No. 20254 del 22 de abril de 2016 *“por la cual se resuelven unos recursos de reposición y se conceden unos recursos de apelación”*,

---

<sup>18</sup> Ibid. folios 185 a 191.

y en la Resolución No. 43062 del 27 de junio de 2016 *“por la cual se resuelve un recurso de apelación”*.

## **6. CARGOS DE NULIDAD:**

### **6.1. PRIMER CARGO: VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA ETAPA DE AVERIGUACIÓN PRELIMINAR**

#### **6.1.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO:**

La sociedad demandante argumentó que la SIC solicitó a la demandante el 15 de julio de 2015, aportar los certificado de conformidad del producto denominado *“bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000H i350 lm 2012.08”*, y le concedió el término de tres (3) días para el efecto, sin embargo, el proceso administrativo sancionatorio se inició el 16 de julio de 2016, negando a la sociedad actora la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, circunstancia que la demandada reconoció en la Resolución No. 94207 del 1º de noviembre de 2015. Se imputaron cargos sin haber concluido las averiguaciones preliminares, vulnerando así el debido proceso administrativo y la presunción de inocencia. La actuación de la demandada desconoce lo previsto en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

#### **6.1.2. OPOSICIÓN AL CARGO:**

La Superintendencia de Industria y Comercio se opuso al cargo de nulidad en los siguientes términos:

6.1.2.1. El 26 de junio de 2013, la Superintendencia de Industria y Comercio llevó a cabo una visita de verificación en el establecimiento de comercio denominado *“ECOLED”*, ubicado en la carrera 12 No. 13-98 de la ciudad de Bogotá, propietario de la sociedad ECO LED S.A.S., en el marco de la cual se examinó el producto listo para comercializar identificado como *“Bombillo*

Ahorrador Marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000h i350 Im 2012-08”, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos contenidos en el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP del Ministerio de Minas y Energía.

6.1.2.2. En la visita de verificación se encontró que el producto presuntamente presentaba algunas irregularidades, esto es, que no cumplía con lo preceptuado en el literal b), numeral 310.5.1. de la Resolución 180540 del 30 de marzo de 2010, sus modificaciones y adiciones, que contiene el RETILAP, según el cual el casquillo y el contacto central de la bombilla o lámpara y las demás partes conductoras de corriente deben ser de un material no ferroso, de alta conductividad y resistente a la corrosión. El presunto incumplimiento fue evidenciado luego de realizar prueba de no-ferrosidad al acercar el magneto imán al casquillo, estableciendo que se produjo atracción en los contactos y dejando en evidencia el hecho que el casquillo está elaborado en un material ferroso.

6.1.2.3. La vista se realizó el 26 de junio de 2013, y quedó pendiente de ser remitido a la SIC certificado de conformidad del producto, dentro de los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita. La documentación no fue allegada, motivo por el cual no se demostró la conformidad del mismo con el RETILAP.

6.1.2.4. La sociedad ECO LEF S.A.S., informó que la sociedad Importaciones Energía & Cia Ltda., era parte de la cadena de comercialización del producto en cuestión, afirmación que sustentó con la presentación de facturas.

6.1.2.5. En oficio del 2 de julio de 2013 se informó a la sociedad Importaciones Energía & Cia Ltda., de la visita efectuada y se remitió copia del Acta-Informe Técnico de Resultados levantada, y la requirió para allegar el certificado de conformidad del producto. En el término otorgado no fue aportado el certificado de conformidad, y la sociedad informó que el producto fue comprado por ella a la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL

OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., allegando copia de la factura de venta No. Ot435.

6.1.2.6. Con fundamento en los hallazgos encontrados en la visita de verificación, mediante Resolución No. 41665 del 16 de julio de 2013 la Superintendencia inició el procedimiento administrativo sancionatorio, y formuló cargos en contra de las sociedades ECO LED S.A.S., IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA., y COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., partícipes de la cadena de comercialización del producto “Bombillo Ahorrador Marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000h i350 Im 2012-08”, al evidenciar que no se ajusta a lo preceptuado en el literal b), del numeral 310.5.1., y los numerales 110.2, 900.1, de la Resolución No. 180540 del 30 de marzo de 2010, sus modificaciones y adiciones, que contiene el RETILAP.

6.1.2.7. Las sociedades IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA., y ECO LED S.A.S. no presentaron respuesta a los descargos formulados y tampoco solicitaron el decreto y/o práctica de las pruebas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado en su contra. La empresa COMERCIALIZADORA OPEN TRADE COLOMBIA LTDA. presentó descargos.

6.1.2.8. En Resolución No. 94207 del 1º de diciembre de 2015 se impusieron sanciones pecuniarias a las sociedades COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., ECO LED S.A.S., e IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA., por las sumas de trescientos veintidós millones ciento setenta y cinco mil pesos (\$322.175.000) equivalentes a quinientos (500) SMLMV, sesenta y cuatro millones treinta y cinco mil pesos (\$64.435.000) equivalentes a cien (100) SMLMV, y ciento veintiocho millones ochocientos setenta mil pesos (\$128.870.000) equivalentes a doscientos (200) SMLMV, respectivamente, por su responsabilidad en la cadena de comercialización del producto identificado como “Bombillo Ahorrador Marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000h i350

Im 2012-08”, sin ajustarse a lo preceptuado en los numerales 110.2 y 900.1 de la Resolución No. 180540 de 2010, aclarada y modificada por la Resolución 181568 de 2010, del Ministerio de Minas y Energía.

6.1.2.9. Dentro del término legal, el representante de la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., y el apoderado de las sociedades ECO LED S.A.S. e IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA. presentaron recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el mencionado acto administrativo.

6.1.2.10. Los recursos presentados por la demandante fueron resueltos mediante los actos administrativos Nos. 20254 del 22 de abril de 2016 y el 27 de junio de 2016, en los cuales, tras hacer un análisis de los distintos argumentos presentados por los recurrentes, se confirmó integralmente la resolución sancionatoria.

6.1.2.11. En la etapa preliminar no se toman decisiones absolutas y no se requiere el grado de certeza de la comisión de la infracción para poder dar por terminada la etapa e iniciar la investigación. La indagación preliminar no contempla una fase de defensa, haciendo inviable sostener que en dicha etapa se puede cometer vulneraciones al debido proceso.

6.1.2.12. Conforme a la lectura del artículo 47 del CPACA, los trámites surtidos en la etapa de indagación preliminar tienen como única finalidad determinar si existe mérito para iniciar la investigación, pero no permite adelantar sus resultados, toda vez que los descubrimientos que se hagan en esa etapa pueden ser atacados en desarrollo de un procedimiento administrativo sancionatorio. La extensión y carga probatoria de la etapa de indagación preliminar es una determinación autónoma de la entidad. Los elementos probatorios no recabados podrán ser aportados por las partes en la etapa probatoria consagrada para tal fin.

### **6.1.3. ANÁLISIS DE LA SALA**

La Sala negará el cargo de nulidad impetrado de conformidad con las siguientes consideraciones:

6.1.3.1. Conforme al marco legal y jurisprudencial que antecede, el debido proceso en la actuación administrativa se caracteriza por salvaguardar las garantías mínimas previas y las garantías mínimas posteriores. Entre las garantías previas, se destaca la posibilidad de ejercer el derecho de defensa previo a la adopción del acto administrativo que defina la situación jurídica.

6.1.3.2. En el proceso administrativo sancionatorio, regulado en el Capítulo III del Título III del CPACA (artículos 47 a 52), se observa que el derecho a la defensa se ejerce al momento de formular los descargos, previa notificación del acto administrativo por el cual se formularon los cargos en contra del investigado. En los descargos, según el artículo 47 del CPACA, el interesado puede solicitar o aportar las pruebas que pretenda hacer valer en el proceso.

6.1.3.3. Según el artículo 47 del CPACA, previo a la formulación de cargos, existe una etapa previa denominada “averiguación preliminar”, en el que la autoridad decide si hay mérito para adelantar un proceso administrativo sancionatorio, y en definitiva, verificar si existe o no una presunta infracción administrativa y la persona que pudo incurrir en la comisión de las misma.

6.1.3.4. Es decir que en la etapa de averiguación preliminar no puede afirmarse que se encuentre en curso un proceso administrativo sancionatorio, el cual inicia, en los términos del artículo 47 del CPACA, luego de establecer si existen méritos para el efecto.

6.1.3.5. Lo anterior cobra relevancia en la medida que carece de fundamento jurídico la exigibilidad de una garantía mínima previa como lo es el derecho a la defensa, en una etapa en la cual la autoridad competente aún no ha decidido si adelanta o no un proceso administrativo sancionatorio. En todo

caso, esta prerrogativa está salvaguardada al interesado, en caso de resultar investigado, al momento en que le corresponda rendir los descargos.

6.1.3.6. La averiguación preliminar es el momento en el que la autoridad sancionatoria verifica si tiene los suficientes elementos probatorios para decidir si es procedente adelantar el proceso administrativo sancionatorio, en el entendido que deberá formular cargos evidenciando la comisión de la infracción, el presunto responsable, y el material probatorio que soporta la acusación. No se trata de una etapa en la que necesariamente deba concurrir algún eventual investigado, so pena de configurar una vulneración al debido proceso.

6.1.3.7. En este caso, alega la sociedad demandante que no se le permitió intervenir en la etapa de la averiguación preliminar, pese a ser requerida por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en el Oficio con radicado del 15 de julio de 2013<sup>19</sup> para aportar el certificado de conformidad del producto, y sin que se cumplieran con el término de tres (3) días para contestar el requerimiento, comoquiera que al día siguiente, se profirió la Resolución No. 41665 por la cual se dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio y se formularon cargos en contra de la actora.

6.1.3.8. Tal y como se señaló en precedencia, en nada afecta al debido proceso y a la garantía mínima previa de defensa que le asiste a la demandante, el hecho que sin haber transcurrido el término de los tres (3) días para responder el requerimiento de la SIC, se haya proferido el acto administrativo de apertura de la investigación, comoquiera que: i) la investigación preliminar es una etapa previa al proceso sancionatorio; ii) en esa etapa aún no se encuentra individualizado alguna persona que deba concurrir a la actuación; y iii) la demandante contaba con la formulación de descargos para aportar el certificado de conformidad del producto solicitado por la SIC en el requerimiento, así como también aportar y solicitar otras pruebas, como en efecto lo hizo en este caso.

---

<sup>19</sup> Ibid. p. 63.

5.1.3.9. En consecuencia, el cargo de nulidad no prospera.

## **6.2. SEGUNDO CARGO: FALSA MOTIVACIÓN**

### **6.2.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO:**

La sociedad demandante argumentó:

6.2.1. La COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA. CIOTCOL LTDA., mediante comunicación del 5 de agosto de 2013 remitió la certificación de conformidad solicitada por la Superintendencia de Industria y Comercio. La nacionalización del producto *“bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000H i350 Im 2012.08”*, se realizó el 27 de septiembre de 2012, fecha en la cual de acuerdo con el numeral 900 del reglamento técnico, se encontraba vigente la transición que aceptaba la presentación de certificados de conformidad, expedidos por organismos de certificación reconocidos por la SIC, en aplicación de los criterios de reconocimiento establecidos en el TÍTULO IV de la Circular Única de la SIC.

6.2.2. La importación del producto se soportó en: a) certificado de conformidad de producto expedidos por LCS Shenzhen Compliance Testing Laboratory Ltd., organismo acreditado por el CNAS, miembro del Foro Internacional de la Acreditación y firmante de los acuerdos de reconocimiento multilateral MLA. LCS Shenzhen también es organismo notificado ante la Comunidad Europea de Naciones para la certificación de conformidad de productos con base en las directivas de seguridad de productos eléctricos de bajo voltaje; b) las lámparas han sido ensayadas con base en normas internacionales de seguridad eléctrica IEC 60968, como se puede comprobar en los documentos denominados “reportes de ensayos”, realizados por el laboratorio LCS Shenzhen Testing Laboratory Limited., acreditado como

laboratorio de ensayos por el CNAS, organismo de acreditación de reconocimiento de ILAC.

6.2.3. Así, no es cierto que las lámparas no cuenten con los certificados de conformidad válidos como se afirma en la Resolución No. 94207 del 1º de noviembre de 2015.

6.2.4. No se otorgó a la sociedad demandante la oportunidad para aportar la información de soporte, con lo que se vulneró su derecho al debido proceso, teniendo en cuenta el requerimiento efectuado el 15 de julio de 2013 y la fecha del acto administrativo por el cual se dio inicio al procedimiento sancionatorio, esto es, el 16 de julio del mismo año.

#### **6.2.2. OPOSICIÓN AL CARGO:**

La Superintendencia de Industria y Comercio se opuso al cargo de nulidad en los siguientes términos:

6.2.2.1. Si los investigados pretendían que se tuviera en cuenta el régimen de transición establecido en el literal a) del artículo 900.1 del RETILAP, debió ajustarse a la totalidad de las exigencias establecidas en dicho artículo, entre los cuales se resalta lo establecido en el inciso primero del precitado numeral. Así, si bien se pueden presentar certificados de conformidad expedidos en relación con el cumplimiento de norma técnica internacional, estos deberán ser avalados mediante concepto expedido por un organismo de certificación acreditado por la ONAC o por la SIC, prueba que no se aportó en este caso, evidenciando que los documentos allegados no tienen la virtualidad de probar que los productos se encuentren ajustados al RETILAP.

6.2.2.2. El Test Report, con el cual se pretende probar la realización de ensayos previstos para certificar el producto, no guarda concordancia con los certificados aportados, esto es, el certificado No. LCS120920092QE, el No. LC130130113R, cuando el Test Report allegado responde al No.

LCS130130112S y trata de otro producto. Los certificados aportados no contienen la referencia verificada, y los ensayos no corresponden a dichos certificados, lo cual, junto a la inexistencia del concepto de equivalencia, deja en claro que el producto “Bombillo Ahorrador Marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000h i350 lm 2012-08”, no demostró la conformidad con el RETILAP.

6.2.2.3. La Superintendencia efectuó una visita en la que encontró que un producto comercializado por la Empresa ECO LED, adquirido de la empresa demandante, al acercarle un magneto era atraído por este, hecho que representa un indicio serio de ferrosidad, y por ende desconocer lo establecido en el RETILAP, motivo por el cual procedió a solicitar los documentos tendientes a acreditar el cumplimiento de la citada normativa, los cuales no fueron allegados por ninguna de las empresas que hacen parte de la cadena de comercialización.

6.2.2.4. La sanción impuesta no tuvo en cuenta de forma exclusiva la prueba realizada con el magneto, sino otros elementos como la inexistencia de los documentos establecidos en la norma para probar la adecuación al RETILAP.

6.2.2.5. La prueba del magneto fue tenida en cuenta por la Superintendencia como prueba de un hecho indicador.

### **6.2.3. ANÁLISIS DE LA SALA**

La Sala negará el cargo de nulidad impetrado de conformidad con las siguientes consideraciones:

6.2.3.1. Se evidencia que el producto denominado “*bombillo ahorrador marca Safari Light 27W 6500 K E27 6000h i350 lm 2012-08*”, independientemente a haber sido importado al país, conforme lo prevé el artículo 7º del Decreto No. 2269 de 1993, debía cumplir con la norma técnica obligatoria o el reglamento

técnico expedido en el país, lo cual se demuestra con el certificado de conformidad.

6.2.3.2. En este caso, el producto debe estar acorde con lo previsto en el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP, al estar enumerado en el ítem 7º de la tabla 110.2a, que obra en la sección 110.2 del Reglamento, esto es, “*Bombillas o lámparas incandescentes de potencia mayor a 25 W*”, motivo por el cual conforme a la misma sección, para permitir su uso se debe demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos, mediante un certificado de producto.

6.2.3.3. En este caso, tomando como referencia la declaración de importación del producto del del 27 de septiembre de 2012<sup>20</sup>, se tiene que para ese momento era aplicable lo previsto en el literal a) de la Sección 900.1 del RETILAP, esto es, que durante un plazo no mayor a 36 meses contados a partir de la entrada en vigencia del reglamento, se podrá aceptar certificados expedidos en el exterior bajo norma técnica internacional o de reconocimiento internacional, si el organismo que expide la certificación es acreditado por entidades firmantes de acuerdos miembros de IAF y, la norma bajo la cual se certifica el producto tiene equivalencia con RETILAP. La equivalencia plena con RETILAP será verificada y avalada mediante concepto expedido por un Organismo de Certificación acreditado por ONAC o SIC y será aceptada siempre y cuando cumpla con todos los requisitos establecidos en el reglamento.

En los términos de la Sección 900.1, el certificado de producto debe identificar plenamente la vigencia, referencia del producto objeto del certificado y para su validez en el país debe ser homologado por la SIC o por la entidad o mecanismo que la autoridad competente establezca.

6.2.3.4. En este caso obran los certificados de conformidad los certificados de conformidad Nos. LCS120920092QE y LCS130130113R emitidos por

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 75.

Shenzen LCS Compliance Testing Laboratory Ltd.<sup>21</sup>, respecto de los cuales se destaca:

i) El certificado de conformidad No. LCS120920092QE, está dado para el producto “ENERGY SAVING LAMP”, modelo “GLOBE18W, GLOBE20W, GLOBE 22W, GLOBE24W, GLOBE26W y GLOBE 32W”.

ii) El certificado de conformidad No. LCS130130113R, está dado para el producto “Energy Saving Lamp”, modelos “5E E27 6400K, 5W E27 2700K, 5W E14 6400K, 5W E14 2700K, 9W E27 6400K, 9W E27 2700K, 9W E14 6400K, 9W E14 2700K, 11W E27 6400K, 11W E27 2700K, 11W E14 6400K, 11W E14 2700K, 15W E27 6400K, 15W E27 2700K, 15W E14 6400K, 15W E14 2700K, 20W E27 6400K, 20W E27 2700K, 20W E14 6400K, 20W E14 2700K, 24W E27 6400K, 24W E27 2700K, 24W E14 6400K, 24W E14 2700K, 32W E27 6400K, 32W E27 2700K, 32W E14 6400K, 32W E14 2700K”.

iii) Teniendo en cuenta que el producto objeto del proceso sancionatorio era el “*bombillo ahorrador marca Safari Light 27W 6500 K E27 6000h i350 lm 2012-08*”, se tiene que ninguno de los certificados de conformidad aportados refiere la marca del producto, ni sus características, en tanto que por ejemplo la característica “27W 6500 K E27”, no se encuentra enlistada en ninguno de los productos analizados en los aludidos certificados. Así la referencia del producto no está debidamente identificada en los certificados de conformidad, con lo cual no se acredita lo previsto en el literal a) de la sección 900.1 del RETILAP.

iv) Adicional a lo anterior, no es posible verificar de la revisión de los certificados de conformidad aportados por la sociedad demandante, o de alguna otra prueba del expediente, que el laboratorio Shenzen LCS Compliance Testing Laboratory Ltd., esté acreditado por entidades firmantes de acuerdos miembros de IAF, ni que se haya expedido concepto de equivalencia por un Organismo de Certificación acreditado por ONAC o por la SIC.

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 76 a 78

6.2.3.5. Con fundamento en lo anterior, es evidente que el producto *“bombillo ahorrador marca Safari Light 27W 6500 K E27 6000h i350 lm 2012-08”* no cuenta con su debido certificado de conformidad, con lo cual se vulneran las secciones 110.2 y 900.1 del RETILAP, y en consecuencia los artículos 7º y 8º del No. 2269 de 1993.

6.2.3.6. Por lo expuesto, el cargo de nulidad no prospera.

### **6.3. TERCER CARGO: VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO**

#### **6.3.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO:**

Argumentó el demandante lo siguiente:

6.3.1.1. La SIC incumplió las etapas previstas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, e impuso una multa realizando una adecuación típica que no corresponde ni a la realidad jurídica, ni a la fáctica, omitiendo la práctica de pruebas necesarias y pertinentes, en virtud de las cuales pudiera comprobar que la demandante vulneraba los derechos de los consumidores.

6.3.1.2. La SIC basó su decisión en una apreciación errada del certificado de conformidad de la bombilla en cuestión, incurriendo en violación al debido proceso.

6.3.1.3. Se irrespetó el tiempo determinado por la administración para que la demandada aportara una prueba fundamental en la actuación sancionatoria, previo a abrir el proceso sancionatorio.

#### **6.3.2. OPOSICIÓN AL CARGO:**

La Superintendencia de Industria y comercio guardó silencio sobre este cargo de nulidad.

### **6.3.3. ANÁLISIS DE LA SALA:**

6.3.3.1. En cuanto a la omisión de etapas en el proceso administrativo, como se señaló en el acápite “hechos probados del proceso”, en este caso se adelantaron de averiguaciones preliminar, en las que la SIC encontró mérito para abrir el proceso administrativo sancionatorio, motivo por el cual se adelantaron las siguientes etapas: i) en Resolución No. 41665 del 16 de julio de 2013 dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio y formuló cargos en contra de la demandante; ii) la sociedad demandante en escrito con radicado del 5 de agosto de 2013<sup>22</sup> presentó sus descargos; iii) en Resolución No. 11712 del 17 de marzo de 2015 la SIC incorporó las pruebas aportadas, se pronunció sobre las pruebas solicitadas por la demandante, declaró agotada la etapa probatoria y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión; iv) la sociedad demandante presentó sus alegatos en escrito con radicado del 1º de abril de 2015<sup>23</sup>; v) la SIC profirió la Resolución No. 94207 del 1º de diciembre de 2015 por la cual se impuso la sanción a la demandante; vi) en contra del acto administrativo la demandante interpuso los recursos de reposición y apelación; vii) los recursos fueron decididos en la Resoluciones Nos. 20254 del 22 de abril de 2016 y 43062 del 27 de junio de 2016.

6.3.3.2. Como se observa, en el proceso administrativo sancionatorio se agotaron todas las etapas procesales previstas en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), normativa aplicable en los términos del artículo 60 de la Ley 1480 de 2011<sup>24</sup>, motivo por el cual no le asiste razón a la sociedad actora al afirmar que se omitieron etapas en el proceso.

---

<sup>22</sup> Ibid. p. 69 a 74.

<sup>23</sup> Ibid. p. 139 a 143.

<sup>24</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 60. Procedimiento. Las sanciones administrativas serán impuestas previa investigación, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo.

6.3.3.3. Se encuentra probado que la compañía demandante incurrió en la trasgresión de las secciones 110.2 y 900.1 del RETILAP, con lo cual desconoce lo previsto en los artículos 7º y 8º del Decreto No. 2269 de 1993 y en el artículo 6º de la Ley 1480 de 2011.

6.3.3.4. Así, hay lugar a la aplicación del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 que prescribe:

*“Artículo 61. Sanciones. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley, de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esta ley, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios:  
(...)”.*

De tal manera que la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., al haber inobservado el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP y la Ley 1480 de 2011, configura la conducta infractora que debe ser objeto de sanción en los términos del artículo 61 del referido Estatuto.

6.3.3.5. La vulneración de los derechos de los consumidores se encuentra acreditada en lo que respecta al derecho a la seguridad e indemnidad previsto en el numeral 1.2. del artículo 3º de la Ley 1480 de 2011, en consideración al numeral 14 del artículo 5º que preceptúa que en caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro.

En este caso, comoquiera que el producto de la sociedad actora no cumple con lo previsto en el RETILAP, éste se presume inseguro, y en consecuencia atenta contra los derechos de seguridad e indemnidad que le asisten a los consumidores.

6.3.3.6. La Sala no efectuará una valoración respecto del incumplimiento de la Sección 310.1.1. del RETILAP o de la idoneidad de la prueba del imán practicada por la SIC, comoquiera que la sanción impuesta a la demandante se soportó exclusivamente en el hecho de no contar con el certificado de conformidad exigido en el Reglamento en los términos antes analizados, sin considerar como disposición transgredida lo referente al desconocimiento de la característica de “no ferrosidad” que debe tener el producto conforme al RETILAP. No obstante, se destaca que los resultados de la realización de la prueba del imán por parte de la SIC, no pueden ser refutados por la sociedad actora al no contar con la prueba idónea para el efecto, esto es, el certificado de conformidad, en el que se evidencie que el producto es acorde a lo dispuesto en el Reglamento.

6.3.3.7. Por lo expuesto, el cargo no prospera.

#### **6.4. CUARTO CARGO: VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA**

##### **6.4.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO:**

Considera la sociedad actora lo siguiente:

6.4.1.1. Se multó a la demandante por que el producto identificado como *bombillo ahorrador marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000H i350 Im 2012.08*”, estaba siendo comercializado sin contar con el respectivo certificado de conformidad válido de acuerdo con lo establecido en el numeral 110.2 en concordancia con el numeral 900.1 de RETILAP, en desconocimiento a que el certificado fue expedido por un organismo de certificación acreditado ante la SIC, y había lugar a la transición establecida en la norma. La Superintendencia manifiesta que de acuerdo con el certificado de importación le era aplicable la transitoriedad, luego no se entiende le porqué de la decisión de rechazar el certificado de conformidad del producto.

#### **6.4.2. OPOSICIÓN AL CARGO:**

La SIC guardó silencio respecto al cargo de nulidad.

#### **6.4.3. ANÁLISIS DE LA SALA:**

6.4.3.1. La Sala se atiene a lo resuelto en el segundo cargo de nulidad, y en consecuencia el cargo no prospera.

#### **6.5. QUINTO CARGO: GRADUACIÓN DE LA MULTA**

##### **6.5.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO:**

Argumentó la sociedad demandante lo siguiente:

6.5.1.1. La SIC nunca demostró que la supuesta no atención al requerimiento del certificado de conformidad del producto, hubiese generado un daño a los consumidores, así como tampoco determinó en qué consistía y la cuantía del daño.

6.5.1.2. La demandante no persistió en la conducta infractora y siempre estuvo dispuesta a atender los requerimientos de la SIC. Se encuentra demostrado que inmediatamente se realizaron los cuestionamientos técnicos del caso, la compañía se comunicó con sus clientes para suspender la comercialización del producto en cuestión.

6.5.1.3. La demandante no es reincidente de la conducta investigada.

6.5.1.4. Una vez la SIC ordenó el inicio de la investigación, la demandante estuvo atenta a las instrucciones impartidas por la SIC y a no continuar con la comercialización del producto.

6.5.1.5. La demandante siempre tuvo la mejor disposición de colaborar con las autoridades.

6.5.1.6. A pesar de que la SIC no probó el valor del beneficio, la autoridad impuso la multa en ese valor, lo cual resulta incomprensible. No existe un punto de referencia que permita una graduación acorde con la conducta investigada y el supuesto beneficio económico adquirido.

6.5.1.7. No está demostrada la utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, o la utilización de una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos. Debe favorecerse al investigado en aplicación del “in dubio pro reo”. La actividad discutida no pudo ser discutida como una actuación fraudulenta o ilícita, dado que la SIC no compulsó copia de dicho expediente a la autoridad competente.

6.5.1.8. La demandante siempre ha actuado con prudencia y diligencia en la aplicación de las normas pertinentes, motivo por el cual aportó en oportunidad el certificado de conformidad ante la SIC, y sin embargo a juicio de la demandada el certificado no cumplía con los requisitos legales.

6.5.1.9. De acuerdo a lo anterior, la graduación de la multa no es acorde a los criterios establecidos por ley, siendo desproporcionada. La multa impuesta debió ser sustancialmente inferior.

6.5.1.10. La SIC profirió la sanción con apreciaciones faltas de un análisis jurídico responsable. No se tomó el trabajo de sustentar por qué a pesar de que el producto tenía su certificado de conformidad expedido por un organismo de acreditación reconocido por la SIC, se impuso una sanción elevada.

### **6.3.2. OPOSICIÓN AL CARGO:**

Manifiesta la Superintendencia de Industria y Comercio lo siguiente:

6.3.2.1. Desconoce el demandante que vulneró una normativa diseñada para preservar la vida y la integridad de los consumidores así como asegurar la estabilidad energética del país.

6.3.2.2. Sobre el demandante pesan sanciones previas por vulnerar lo establecido en el RETILAP.

6.3.2.3. La entidad se pronunció sobre cada uno de los factores para graduar la sanción, inclusive los factores atenuantes, con lo que estableció un monto del 10% del tope sancionatorio que el que cuenta, evidenciando que la sanción no se torna excesiva ni afecta los derechos del accionante, y por tanto no es susceptible de viciar de nulidad los actos administrativos demandados.

### **6.3.3. ANÁLISIS DE LA SALA**

6.3.3.1. En el acto administrativo sancionador, la SIC impuso a la sociedad IMPORTACIONES ENERGIA & CIA LTDA., una sanción pecuniaria en la suma de trescientos veintidós millones ciento setenta y cinco mil pesos (\$322.175.000) equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes.

6.3.3.2. Las consideraciones en las que se fundamentó la Resolución No. 94207 de 2015 para imponer la sanción fueron las siguientes:

*“El monto de la sanción a imponer se fundamenta en las siguientes consideraciones:*

*1. Quedó debidamente probado que la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., hace parte de la cadena de comercialización del producto “Bombillo Ahorrador Marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000h 350 lm 2012-08”, y debe responder por el incumplimiento del requisito exigido en los numerales 110.2 y 900.1 del RETILAP, en la medida en que el citado producto estaba siendo comercializado por la misma, en calidad de importadora, sin certificado de conformidad válido.*

*2. La comercialización del producto inspeccionado en las condiciones arriba descritas pone en alto riesgo la salud, vida y seguridad de los consumidores, como pasa a exponerse:*

*- La comercialización del producto verificado, sin certificado de conformidad —valido- genera y representa un riesgo inminente para la protección de los objetivos legítimos tutelados por el RETILAP, habida cuenta que dicho documento es el medio de demostrar la conformidad de todos los requisitos exigidos en el referido Reglamento Técnico. Si bien se trata de un documento que en el campo voluntario da confianza sobre la conformidad del producto, y no constituye prueba incuestionable de cumplimiento; lo cierto es que en el campo regulado u obligatorio constituye presunción de cumplimiento del Reglamento Técnico, razón por la cual la exigencia de que cada producto sometido a la norma de orden público cuente con el correspondiente certificado de conformidad —valido-, permite presumir que la bombilla que se comercializa ha sido sometida a las pruebas, ensayos y controles correspondientes en aras de que un Organismo de Certificación Acreditado certifique su cumplimiento.*

*Sobre el particular, resulta de vital importancia aclarar que el hecho de que el certificado de conformidad constituya presunción de cumplimiento debido a que es emitido por un Organismo de Certificación Acreditado, no implica de manera absoluta e incuestionable la conformidad del producto con el Reglamento Técnico, habida cuenta que precisamente las verificaciones, diferentes a las documentales, que efectúa esta Superintendencia mediante la inspección directa al producto o el sometimiento del mismo a ensayos de laboratorio, permiten llevar a cabo un control sobre un producto específico, con base en el cual, en caso de advertirse la no conformidad de un producto que cuenta con certificado de conformidad, la Superintendencia procederá a adoptar las medidas correspondientes frente a los diferentes responsables.*

*Así, la ausencia de certificado de conformidad pone en alto riesgo todos los objetivos legítimos tutelados por el RETILAP, y en consecuencia constituye daño a los consumidores, en la medida en que la falta de certificación demuestra que el producto no cumple con todos y cada uno de los requisitos de seguridad e idoneidad exigidos por el RETILAP, afectando, entre otros, la salud, seguridad y vida de los consumidores, el medio ambiente, la vida animal, y la prevención de prácticas que induzcan a error al consumidor, y en la medida que la sociedad en cita, en el presente procedimiento ostenta la calidad de importadora es claro que su rango de acción en el mercado es más amplio que el de un simple comercializador.*

*3. Persistencia de la conducta infractora y reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor.*

*No hay evidencias que la investigada persista en la conducta infractora, sin embargo la citada sociedad ha sido objeto de sanciones anteriores por el incumplimiento del Reglamento Técnico de Alumbrado Público RETILAP., lo que genera reincidencia.*

4. Se encuentra probado que la investigada ha obtenido beneficios económicos con el incumplimiento del RETILAP, debido a que dicha sociedad hace parte de la cadena de comercialización del producto “Bombillo Ahorrador Marca SAFARI LIGHT 27W 6500K E27 6000h ;350 lm 2012-08”, sin cumplir con lo preceptuado en los numerales 110.2 y 900.1 del RETILAP. No obstante, no se encuentra probado el monto de dichos beneficios económicos.

Adicionalmente, el monto de la sanción ha sido establecido de conformidad con los siguientes criterios:

1. Se advierte la disposición de la investigada para buscar una solución adecuada a los consumidores, y para colaborar con la entidad, en la medida en que indicó que suspendió la comercialización del producto en cuestión, con lo cual se tiene que adelantó las acciones correspondientes con el objeto de evitar que las unidades de distribuidores y comercializadores por ella proveídos continuaran poniendo en riesgo los objetivos legítimos tutelados del RETILAP, y por ende, se siguiera comprometiendo la salud, seguridad y vida de los consumidores, así como que la inducción a error.

2. La investigada tuvo disposición de colaborar con esta Entidad, en la medida que no se advirtieron eventos de obstrucción de las funciones de control y vigilancia de la Superintendencia.

3. Como se indicó en precedencia, con base en la información obrante en el sistema de trámites de esta Entidad, se advierte reincidencia de la investigada, en el incumplimiento del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP.

4. No está probado que la investigada haya utilizado medios fraudulentos en la comisión del incumplimiento.

5. No existe prueba del grado de prudencia o diligencia de la investigada en el incumplimiento del RETILAP.

Ahora bien, corresponde señalar que el monto de la sanción ha sido establecido de acuerdo con la actuación de la investigada, y con los incumplimientos que han quedado debidamente probados para ella, particularmente frente al hecho de la responsabilidad por la ausencia de certificado de conformidad válido, que permitiera la comercialización, del producto verificado, razón por la cual la sanción a imponer a la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., se fundamenta en este incumplimiento, resaltando la posición de la misma en la cadena de comercialización del producto en cuestión -importadora-.

Finalmente, téngase en cuenta que la sanción a imponer a la sociedad COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., Nit. 900.335.255-4, corresponde al 25% del máximo

*permitido (2000 SMMLV), de acuerdo con los criterios anteriormente mencionados*<sup>25</sup>.

6.3.3.3. Como se puede observar, la SIC se pronunció sobre los criterios para graduar la multa previstos en el párrafo 1º del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, criterios con los que conviene la Sala en el entendido que la conducta en la que incurrió la sociedad demandante vulneró el derecho de los consumidores a la seguridad del producto que adquieren, puesto que sin el debido certificado de conformidad el producto se presume inseguro, en los términos del numeral 14 del artículo 5º de la Ley 1480 de 2011.

6.3.3.4. Debe destacarse que el producto cuestionado fue objeto de comercialización por parte de la demandante, en tanto que como se observa de la factura de venta No. OT 435<sup>26</sup>, en la que consta que la empresa COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA., vendió a la sociedad IMPORTACIONES ENERGÍA & CIA LTDA. un total de 840 unidades de *“Bombillo Ahorrador Energía half Spiral Marca Safari Light Printer 27w – 6000 h – 110 v – E27 – 6500 K”*. Por tanto, el riesgo para los consumidores fue efectivamente generado, situación que debe valorarse al momento de determinar la sanción a imponer.

6.3.3.5. De la lectura de los argumentos de la SIC para sustentar la sanción impuesta, se observa que también se tuvieron en cuenta situaciones de atenuación de la sanción como son: i) la suspensión de la comercialización del producto, ii) la evidencia de no obstrucción de las funciones de control y vigilancia de la Superintendencia, y iii) la no comprobación de utilización de medios fraudulentos en la comisión del incumplimiento.

6.3.3.6. Así mismo, la SIC refirió la reincidencia de la sociedad demandante en la vulneración de las normas del RETILAP.

---

<sup>25</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno principal. Folios 116 a 119.; CD obrante a folio 188. Archivo: 13-136039.pdf. p. 297 a 299.

<sup>26</sup> Ibid. p. 19.

6.3.3.7. Alega el demandante que no se cuantificó el daño causado a los consumidores, criterio que no se encuentra expresamente previsto en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 para que proceda una sanción de multa por la comisión de conductas infractoras al reglamento aplicable y al régimen del consumidor. En todo caso debe advertirse que la naturaleza de la multa impuesta corresponde a la vulneración de los derechos de los consumidores como colectivo, y no al daño causado a un determinado consumidor que pueda ser objeto de reparación, situación última que no corresponde a este proceso administrativo sancionador, sino a la acción jurisdiccional del consumidor de que trata el numeral 3º del artículo 56 de la Ley 1480 de 2011.

6.3.3.8. Todo lo anterior a criterio de la Sala justifica la sanción impuesta a la demandante, por la suma de trescientos veintidós millones ciento setenta y cinco mil pesos (\$322.175.000) equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes para el año 2015, que en todo caso corresponde a la cuarta parte del tope sancionatorio con el que cuenta la SIC, esto es, de dos mil (2.000) SMLMV, tal y como lo prevé el numeral 1º del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

6.3.3.9. Por lo expuesto, el cargo de nulidad no prospera.

6.4. Como no prosperó ninguno de los cargos de nulidad, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

## **7. COSTAS PROCESALES**

De otra parte, se condenará en costas en esta instancia a la parte vencida, cuya liquidación se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del de la Ley 1437 de 2011, en armonía con los artículos 364 y 366 del Código General del Proceso.

8. De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 28 del Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 y

siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección los correos electrónicos de las partes e intervinientes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En razón y mérito de lo todo lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda por los motivos expuestos en esta decisión.

**SEGUNDO: CONDÉNASE** en costas procesales a la sociedad demandante y en consecuencia, por Secretaría **LIQUIDÁNSE** una vez quede ejecutoriada esta decisión.

**TERCERO: ARCHÍVESE** el expediente, previa ejecutoria.

**CUARTO:** Para efectos de las notificaciones y comunicaciones ordenadas en esta sentencia, la Secretaría de la Sección **deberá** tener en cuenta la siguiente información:

Nombre	Calidad en la que actúa en el proceso	Correo electrónico
ADALBERTO VELÁSQUEZ SEGRERA	Apoderado demandante	<a href="mailto:g.hurtadoc@dosconsultores.com.co">g.hurtadoc@dosconsultores.com.co</a> , <a href="mailto:a.velasquezs@dosconsultores.com.co">a.velasquezs@dosconsultores.com.co</a>
COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL OPEN TRADE DE COLOMBIA LTDA. – CIOTCOL LTDA.	Demandante	<a href="mailto:juan.villalobos@ciotcol.com">juan.villalobos@ciotcol.com</a>
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	Demandada	<a href="mailto:notificacionesjud@sic.gov.co">notificacionesjud@sic.gov.co</a>

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, mediante Acta No.

  
**CLAUDIA ELIZABETH JOZZI MORENO**

Magistrada

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Magistrado

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

Magistrado