

11

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: EXP. No. 1100133341045201600221-01
Demandante: INDUSTRIAS IVOR S.A. CASA INGLESA
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
SENTENCIA DE APELACIÓN
SISTEMA ORAL

Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 9 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá. D.C. mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

La demanda

La sociedad Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa, mediante apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), pidió la nulidad de los siguientes actos (Fls. 1 a 14 c.1).

Resolución No. 57077 de 25 de septiembre de 2014 "*Por la cual se decide una actuación administrativa*", expedida por la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio (Fls. 20 a 23 c.1).

Resolución No. 88759 de 11 de noviembre de 2015 "*Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede el de apelación*", expedida por la funcionaria antes mencionada (Fls. 24 a 28 c.1).

Resolución No. 94282 de 1 de diciembre de 2015 "*Por la cual se resuelve un recurso de apelación*", expedida por la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio (Fls. 29 e 33 c.1).

Como consecuencia de lo anterior, pidió que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la SIC) devolver a la demandante el pago realizado por concepto de la multa impuesta mediante los actos demandados, con los intereses correspondientes, hasta la fecha de reintegro efectivo del dinero.

Así mismo, solicitó que se condene en costas y en agencias en derecho a la demandada.

Hechos

La parte demandante fundamentó su demanda en los siguientes.

Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa presentó ante la Superintendencia Delegada para la Protección del Consumidor, el informe requerido en el numeral 1.2.2.4.5. de la Circular Única de 1 de julio de 2001 de la SIC, correspondiente al periodo octubre a diciembre de 2013, mediante radicado No. 01-078582 de 26 de febrero de 2014; este informe no fue objetado ni se solicitó ampliación o aclaración alguna respecto del mismo.

La SIC inició un proceso sancionatorio en contra de la demandante, y mediante Resolución No. 57077 de 25 de septiembre de 2014, resolvió la actuación administrativa, en el sentido de sancionarla con multa de \$12.320.000, equivalente a 20 SMMLV. Esta decisión se notificó el 20 de noviembre de 2014.

Contra la decisión anterior, la sociedad Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa interpuso el 3 de diciembre de 2014 recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación; el primero, fue resuelto en la Resolución No. 88759 de 11 de

noviembre de 2015; el segundo, se desató en la Resolución No. 94282 de 1 de diciembre de 2015; ambos en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

La Resolución No. 94282 de 1 de diciembre de 2015 fue notificada personalmente el 15 de diciembre de 2015.

Mediante comunicación "AVISO DE COBRO", la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo de la SIC solicitó a la demandante el pago de la suma de \$12.743.579, por la multa impuesta.

Ante la amenaza de continuar con el cobro coactivo, el decreto de medidas cautelares y evitar perjuicios mayores, la demandante pagó la multa impuesta, a través de una consignación en el Banco de Bogotá, como consta en el recibo No. 16-0042031 de 29 de abril de 2014, más los intereses de mora. Igualmente, se le exigió a la demandante el pago de la suma de \$50.000 por concepto de gastos administrativos debido al cobro coactivo que se adelantaba, como consta en el recibo No. 16-0042028 de la misma fecha.

La SIC a través del Auto No. 36808 de 5 de mayo de 2016, declaró por terminado el proceso de cobro coactivo por pago total y ordenó el archivo.

La demandante señaló como normas vulneradas las siguientes.

- Constitución Política, artículos 4, 6, 29, 121, 123, 189 y 241.
- Decreto 4886 de 2011, artículo 12.
- Ley 1480 de 2011, artículo 61.

En apoyo de sus pretensiones la actora adujo, en síntesis, el siguiente cargo de violación.

Violación a las normas en que debieron fundarse los actos acusados

Está probado en el expediente que la demandante presentó ante la SIC el informe requerido en el numeral 1.2.2.4.5. de la Circular Única de 1 de julio de 2001, expedida por la SIC, correspondiente al periodo octubre a diciembre

de 2013, radicado No. 01-078582 de 26 de febrero de 2014, informe que no fue objetado ni se solicitó respecto del mismo ampliación, complementación o aclaración alguna.

El retraso de treinta y dos (32) días en remitir la información no causó daño a los consumidores y tampoco afectó las funciones de inspección y vigilancia de la SIC. Si algún inconveniente específico hubiere tenido con el retardo, la demandada hubiera hecho algún requerimiento. Por ende, la sanción resulta desproporcionada.

La norma en que se fundamenta la sanción, esto es, el artículo 12, numeral 1, del Decreto 4886 de 2011, nada tiene que ver con la vulneración de las normas sobre protección al consumidor, dado que se trata de una disposición que otorga competencia, pero no se refiere a infracciones de reglamento alguno.

El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 confirió a la SIC la facultad de imponer determinadas sanciones por la inobservancia de las disposiciones contempladas en la misma Ley 1480 de 2011; y, además, en todos los futuros reglamentos técnicos, en relación con las normas sobre metrología legal, instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esa misma ley.

La obligación por la que se sancionó a la demandante (no remitir la información en el plazo señalado en el numeral 1.2.2.4.5 de la Circular Única de la SIC, no fue establecida por la Ley 1480 de 2011, porque la circular fue proferida 10 años antes de la expedición de dicha ley.

Entonces, no se pueden imputar sanciones altísimas por el incumplimiento de una obligación consistente en presentar un informe en un plazo, pues la norma que fija el plazo no contempla ninguna sanción y, menos, cuando el mismo artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, dice que esas sanciones se aplicarán a partir de la expedición de los reglamentos que se profieran con fundamento en esta misma ley.

La imposición de sanciones con fundamento en la infracción de circulares externas es inconstitucional, ya que las conductas sancionables deben estar consagradas en normas de carácter legal, como lo ha señalado la Corte Constitucional.

La violación del derecho al debido proceso se concretó en la inobservancia de las etapas previstas en el procedimiento y en la imposición de una multa con motivo de una adecuación típica que no corresponde a la realidad jurídica ni a la fáctica, omitiendo la práctica de los medios de prueba necesarios y pertinentes.

La sentencia de primera instancia

El Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia proferida el 9 de octubre de 2017, negó las súplicas de la demanda bajo las siguientes consideraciones (Fls. 88 a 99 c.1.).

Una vez la SIC revisó el sistema de trámites de la entidad encontró que no se había dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero del Título II de la Circular Única No. 10 de la SIC, razón por la que profirió la Resolución No. 8484 de 18 de febrero de 2014, mediante la cual dió inicio a la investigación administrativa de que se trata y formuló los cargos respectivos.

La demandante rindió los descargos respectivos e informó que por la temporada de vacaciones se les olvidó cumplir con la obligación, pero que el 24 de febrero de 2014 radicó ante la SIC el informe correspondiente al trimestre de octubre a diciembre de 2013.

Por lo anterior, no es aceptable el argumento de la demandante según el cual la SIC no solicitó el reporte de dicho trimestre con anterioridad, por cuanto, se reitera, una vez la SIC tuvo conocimiento de la infracción, procedió a iniciar la investigación respectiva con el propósito de establecer las razones del incumplimiento.

La infracción cometida no implicó un daño material al consumidor sino que, por el contrario, constituyó un obstáculo en las funciones de inspección, control y vigilancia que están a cargo de la SIC, lo que pudo generar una limitación a la protección de los derechos de los consumidores.

Con los actos acusados no se desconoció por parte de la SIC el principio de seguridad jurídica, toda vez que tanto la actuación administrativa, el acto que le puso fin como aquellos por medio de los cuales se resolvieron los recursos se ajustaron a derecho.

Resulta erróneo sostener que la SIC aplicó en forma retroactiva la Ley 1480 de 2011, para imponer la sanción de multa, ya que si bien la norma que se infringió fue el numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero del Título II de la Circular Única No. 10 de la SIC, de acuerdo con el Estatuto del Consumidor la demandada puede imponer las sanciones allí previstas por inobservancia no solo de las normas contenidas en esa ley sino, además, por incumplimiento de las instrucciones y órdenes que imparta la SIC, como son las contenidas en la mencionada Circular.

Para la imposición de la sanción de multa la SIC expuso con suficiencia y claridad las razones por las cuales consideró que la sociedad demandante debía pagar la suma equivalente a 20 SMLMV, debido al incumplimiento del numeral 1.2.2.4.5 de la Circular Única de la SIC.

Adicionalmente, la sanción por valor de \$12.320.000 pesos, constituye un bajo porcentaje del monto máximo establecido en el artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 (2000 SMLMV), pues apenas corresponde al 0,10% del monto imponible.

La Circular Única contiene todas las órdenes impartidas por la SIC a quienes se encuentran sometidos a su control y vigilancia, razón por la cual en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 61 del Estatuto del Consumidor tiene plenas facultades para imponer las sanciones que considere adecuadas y que se acojan a lo previsto en ese mandato legal.

De la revisión de las pruebas que obran dentro del proceso, se observa que la SIC, dentro del procedimiento administrativo, cumplió con cada una de las etapas del proceso y, en ese sentido, se le otorgó a la investigada la posibilidad de controvertir las decisiones que allí se adoptaron.

La SIC ordenó la apertura del periodo probatorio y decretó las pruebas solicitadas en la oportunidad correspondiente y las que consideró necesarias para el esclarecimiento de la verdad; no obstante, en caso de que la sociedad demandante se hubiera encontrado inconforme con lo allí decidido pudo haber ejercido los recursos procedentes, razón por la cual, debido a la falta de impugnación, la demandante estuvo de acuerdo con la decisión adoptada, por lo que no es procedente que en esta instancia se pretenda debatir una decisión que estuvo ajustada a derecho y respecto de la cual se garantizó el derecho de defensa.

Finalmente, está probado que la demandante incumplió con lo establecido en el numeral 1.2.2.4 de la Circular Única. En efecto, la misma parte actora, en los descargos, aceptó que por un olvido no se presentó el informe dentro del término fijado por la norma.

El recurso de apelación

La sociedad Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida el 9 de octubre de 2017 (Fis. 102 a 106 c.1.).

Los argumentos respectivos serán expuestos, más adelante, al momento de analizar los argumentos esgrimidos contra la sentencia de primera instancia.

Actuación procesal surtida en esta instancia

A través de auto de 26 de octubre de 2018, se admitió el recurso de apelación interpuesto (Fl. 4 c. apelación.).

Mediante proveído de 10 de julio de 2019, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión y, vencido este, al Ministerio Público para que emitiera su concepto. (Fl. 8 c. apelación.).

Alegatos de conclusión

Las partes guardaron silencio.

Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

Consideraciones de la Sala

Problema jurídico planteado

Consiste en determinar si hay lugar a revocar la decisión adoptada el 9 de octubre de 2017, por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., conforme a los términos planteados por la apelante.

Fijación del litigio

La Sala procederá a estudiar si la Superintendencia de Industria y Comercio motivó en debida forma los actos demandados al fundamentar su decisión sancionatoria en los artículos 12 del Decreto 4886 de 2011 y 61 de la Ley 1480 de 2011.

Análisis de los argumentos formulados contra la sentencia de primera instancia

Argumentos de la apelante

La sentencia de primera instancia omitió realizar un análisis riguroso con respecto al fundamento legal que tuvo la SIC para imponer la sanción de que se trata, a saber, los artículos 12 del Decreto 4886 de 2011 y 61 de la Ley

1480 de 2011. Además, no hizo ninguna alusión a la Circular Única de la SIC, expedida el 1 de julio de 2001. Bastaría con ver la fecha de expedición de esta, para apreciar que la misma se profirió 10 años antes que el Decreto 4886 de 2011 y la Ley 1480 de 2011.

La norma en que se fundamenta la sanción, esto es, el artículo 12, numeral 1, del Decreto 4886 de 2011, nada tiene que ver con la vulneración de las normas sobre protección del consumidor, porque es una disposición que otorga competencia, pero no se refiere a la infracción de reglamento alguno.

El plazo establecido para presentar la información, que constituye el hecho que dio origen a la sanción, se encuentra previsto en el numeral 1.2.2.4.5 de la Circular Única de la SIC, expedida el 01 de julio de 2001, y no en la Ley 1480 de 2011, razón por la cual la SIC no puede imponer sanciones por el incumplimiento de la obligación de presentar un informe en un plazo; pues la norma que fija el plazo no contempla ninguna sanción y menos cuando del mismo texto de la norma que determina la sanción (artículo 61 de la Ley 1480 de 2011) se advierte que tales sanciones se aplican a partir de la expedición de reglamentos proferidos con fundamento en esa misma ley.

Para la *a quo* no existe ninguna limitante en cuanto hace a la aplicación retroactiva que realizó la SIC de la facultad conferida en la Ley 1480 de 2011, consistente en entender la Circular Única como una instrucción desarrollada por la SIC en virtud de la ley que contiene el Estatuto del Consumidor.

El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 facultó a la SIC para imponer determinadas sanciones por la inobservancia de las disposiciones contempladas en la Ley 1480 de 2011; y con respecto a todos los futuros reglamentos técnicos, normas de metrología legal, instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esa misma ley.

La imposición de sanciones con fundamento en la infracción de circulares externas es inconstitucional, ya que las conductas sancionables deben estar

previstas en normas de carácter legal, como lo ha señalado la Corte Constitucional.

Análisis de la Sala

Con el fin de resolver sobre los argumentos expuestos por la apelante, la Sala estima necesario tener claridad sobre la conducta atribuida a la sociedad Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa, que fue objeto de sanción de multa por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio. Con tal propósito, la Sala se remitirá al contenido del acto administrativo sancionatorio (Resolución No. 57077 de 25 de septiembre de 2014, Fls. 20 a 23 c.1.).

“(…)

DÉCIMO: Consideraciones de la Dirección.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en una primera revisión verificó en el sistema de trámites y constató que la sociedad INDUSTRIAS IVOR S.A CASA INGLESA, en su calidad de comercializadora dentro del sector automotriz, presuntamente no había presentado los reportes de PQR's correspondientes al trimestre de octubre –diciembre de 2013, conducta que podría ser violatoria a lo normado en el numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero del Título II de la Circular Única No. 10 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

(…)

En conclusión, en el caso objeto de estudio, este Despacho encuentra probado que la sociedad investigada INDUSTRIAS IVOR S.A CASA INGLESA, no rindió en término el informe periódico trimestral a que estaba obligada, correspondiente al período octubre –diciembre de 2013 incurriendo en violación a lo normado en numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero del Título II de la Circular Única expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Finalmente, se resalta que la Circular Única No 10 del 1 de julio de 2001, vigente a partir del 6 de agosto de 2001, incorporó las circulares externas expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, aglutinando las directivas del sector que le son aplicables en virtud de la materia.

DÉCIMO Sanción administrativa.

Que en aplicación del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, esta Dirección encontró mérito para formular cargos en contra de la sociedad INDUSTRIAS IVOR S.A CASA INGLESA, por la presunta vulneración de las disposiciones sobre inobservancia de órdenes impartidas por esta Superintendencia, facultad establecida en el numeral 1° del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011 y en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011; en relación con las órdenes consagradas en el numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Demostrada la violación al Estatuto del Consumidor por la inobservancia a lo normado del numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero del Título II de la Circular Única No 10 del 1 de julio de 2001 que reglamenta el Estatuto de Protección al Consumidor, esta Superintendencia en virtud a lo preceptuado en el

numeral 1 del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, procede a imponer una sanción pecuniaria en los términos del artículo 61 de la Ley 1480.

Ahora, para efectos de la graduación de la multa deberán atenderse las particularidades del presente caso frente a los criterios establecidos en la norma, en los siguientes términos:

Toda vez que el daño causado a los consumidores difiere del cierto y resarcible, y más bien obedece a la potencialidad con que la conducta infractora puede afectar a un universo de consumidores –daño contingente–, se tendrá en cuenta para la imposición de la sanción en el presente caso que el retardo injustificado en la información periódica, además de vulnerar la normatividad ya expuesta, conlleva que la Superintendencia de Industria y Comercio como organismo de inspección vigilancia y control se vea impedida para ejercer la función que le es propia, lo que implica a su vez, que el universo de los consumidores dentro de un mercado relevante como el automotriz, se pudo ver afectado por la conducta omisiva de la sociedad INDUSTRIAS IVOR S.A CASA INGLESA, obligada al reporte.

De igual forma, en el presente caso, se tendrá en cuenta la falta de diligencia para atender los deberes impuestos por esta Superintendencia, esto es, la instrucción impartida en el Capítulo Primero del Título II de la Circular Única No 10 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

De la misma manera, se tendrá en cuenta que la sociedad investigada INDUSTRIAS IVOR S.A CASA INGLESA, no presenta reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor, toda vez que revisado el sistema de trámites se encuentra que no ha sido sancionada anteriormente por infringir distintos supuestos consagrados en la normatividad que protege los derechos de los consumidores.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el numeral 1° del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, delimita el monto de la sanción impuesta hasta dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes por infracciones a las normas del Estatuto del Consumidor, esta Dirección, atendiendo las circunstancias particulares del caso objeto de estudio, le impone una multa a la sociedad INDUSTRIAS IVOR S.A CASA INGLESA, por la suma de doce millones trescientos veinte mil pesos (\$12.320.000) M/cte, equivalentes a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de imposición de la sanción.

(...)

De acuerdo con los apartes transcritos, la Superintendencia de Industria y Comercio impuso multa a la sociedad Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa, por un valor de \$12.320.000, equivalente a 20 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, por infringir la previsión contenida en el numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero, Título II, de la Circular Única No. 10 de 1 de julio de 2001 de la SIC, con fundamento en las facultades establecidas en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011 y en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

Se observa que la conducta objeto de sanción por parte de la SIC, fue la prevista en el numeral 1.2.2.4.5 del Capítulo Primero, Título II, de la Circular Única Nc. 10 de 1 de julio de 2001 de la SIC, que dispone¹.

TITULO II PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

CAPÍTULO PRIMERO CALIDAD E IDONEIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS

(...)

1.2.2.4.5. Información periódica

Dentro de la primera semana de cada trimestre, todo concesionario, taller autorizado y almacén de repuestos, allegará al fabricante, ensamblador, importador o representante del producto respectivo, un informe relativo al cumplimiento de los mecanismos institucionales adoptados, indicando las desviaciones que se hubiesen presentado, el responsable de la anomalía y las correcciones adoptadas. Igualmente presentará en los mismos términos, la relación detallada a que se refiere el literal d) del numeral 1.2.2.3.1.

Una vez recibida la información de su red autorizada y dentro de la segunda semana de cada trimestre, los productores, ensambladores, importadores y representantes del producto, informarán al Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor del cumplimiento de los esquemas adoptados en su red, indicando los resultados obtenidos, las desviaciones que se hubiesen presentado, el responsable de la anomalía y las correcciones adoptadas. Igualmente remitirá una relación consolidada de las variables a las que se refiere el literal d) del numeral 1.2.2.3.1. Para el efecto, se sugiere aplicar el formato detallado en el anexo 1.4 Consolidado PQR 3010-F02.”.

De conformidad con lo señalado en dicha Circular, la misma contiene reglas e instrucciones.

“PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL 44511 del 06 de Agosto de 2001

Bogotá D.C., 19 de Julio de 2001

Para: Usuarios de la superintendencia de industria y comercio

Asunto: Circular Única

Con fundamento en las facultades legales de la Superintendencia de Industria y Comercio, se expide la circular única, la cual constituye el anexo del presente acto.

1. Objetivo y alcance

Con la expedición de la circular única, se reúnen en un solo cuerpo normativo todas las reglamentaciones e

¹ Consultada en la página web: <https://www.sic.gov.co/circular-unica-sic>. El 23 de junio de 2020 a las 12:19 pm.

instrucciones generales de la Superintendencia de Industria y Comercio que se encuentran vigentes, con los siguientes propósitos:

Recopilar, revisar, modificar y actualizar todos los actos administrativos de carácter general expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio

Facilitar a los destinatarios de su misión de protección, vigilancia y control, el cumplimiento, comprensión y consulta de los actos expedidos por esta Superintendencia

Proporcionar a sus funcionarios un instrumento jurídico unificado y coherente que determine con precisión las reglas aplicables a las situaciones concretas que se inscriben dentro de su ámbito de competencia. (Destacado por la Sala).

Por su parte, el numeral 1, artículo 12, del Decreto 4886 de 23 de diciembre de 2011 "*Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.*", prevé.

"ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Son funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor:

1. **Decidir y tramitar las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta violación a las disposiciones vigentes sobre protección al consumidor** cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, e imponer de acuerdo con el procedimiento aplicable las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, **así como por inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia.** (Destacado por la Sala).

Según la disposición anterior, una de las funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor es decidir y tramitar las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte, **por inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.**

Igualmente, resulta del caso resaltar una de las funciones generales que regula el artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, consistente en impartir instrucciones en materia de protección al consumidor.

"ARTÍCULO 1o. FUNCIONES GENERALES. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones establecidas en la Ley 155 de 1959, el Decreto 3307 de 1963, el Decreto 1302 de 1964, los Decretos 3466

y 3467 de 1982, el Decreto 2876 de 1984, el Decreto 2153 de 1992, el Decreto 2269 de 1993, la Ley 256 de 1996, la Ley 446 de 1998, la Ley 527 de 1999, el Decreto 1130 de 1999, el Decreto 1747 de 2000, la Ley 643 de 2001, el Decreto 3081 de 2005, el Decreto 3144 de 2008, la Ley 1266 de 2008, las Leyes 1335, 1340 y 1341 de 2009, la Ley 1369 de 2009, el Decreto 4'30 de 2011, y el Decreto 4176 de 2011, y aquellas que modifiquen o adicionen las anteriores, las demás que le señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de República.

La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

6'. **Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor**, protección de la competencia, propiedad industrial, administración de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación." (Destacado por la Sala).

Conforme a la Ley 1480 de 12 de octubre de 2011 "*Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.*", las normas contenidas en dicha ley son aplicables, en general, a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los proveedores y productores frente al consumidor, en todos los sectores respecto de los cuales no exista una regulación especial; establece las sanciones imponibles y la graduación de las mismas.

"ARTÍCULO 2o. OBJETO. Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente.

Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.

Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados.

(...)

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."

Siguiendo el texto legal precedente, se advierte que la SIC podía aplicar, de manera suplementaria, la reglamentación sancionatoria contenida en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, a la sociedad demandante, debido a que esta inobservó la instrucción contenida en el numeral 1.2.2.4.5., Capítulo Primero, Título II, de la Circular Única No. 10 de 1 de julio de 2001 de la SIC.

Ahora bien, se advierte que la aplicación del Decreto 4886 de 2011 y de la Ley 1480 de 2011, no se hizo en forma retroactiva, como lo señala la apelante; pues tanto el decreto como la ley mencionados se encontraban vigentes para el momento en el que la SIC abrió la investigación administrativa (Resolución No. 8484 de 18 de febrero de 2014).

También debe desestimarse el argumento según el cual el artículo 12, numeral 1, del Decreto 4886 de 2011, nada tiene que ver con la vulneración de las normas sobre protección del consumidor y, por tal motivo, deben anularse los actos demandados. Tanto la Circular Única de la SIC como la Ley 1480 de 2011, normas en las que también se fundamentó la decisión sancionatoria, sí aluden a la protección del consumidor. De una parte, el Título II de dicha circular se refiere a la "*PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR*" y la Ley 1480 de 2011 contiene el Estatuto del Consumidor.

Finalmente, en cuanto al planteamiento de que la imposición de sanciones con fundamento en la infracción de circulares externas es inconstitucional, ya que las conductas sancionables, deben estar en normas de carácter legal como lo ha señalado la Corte Constitucional, la Sala entiende que con ello la recurrente cuestiona la legalidad de la Circular Única No. 10 de 1 de julio de 2001 de la SIC.

Por lo tanto, no emitirá pronunciamiento alguno sobre el particular, pues dicha circular no fue objeto de demanda y, como es sabido, de acuerdo con el principio de congruencia de la sentencia esta deberá referirse a todos y a cada uno de los extremos de la demanda (pretensiones) y de su contestación, lo que implica que no pueden agregarse solicitudes que no hayan sido formuladas por las partes, como elementos de resolución del caso.

Las consideraciones anteriores, son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

Condena en costas

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público; y su liquidación y ejecución se registrarán por las normas del C.P.C.:

“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.

Esta disposición remite al Código de Procedimiento Civil; sin embargo, la Sala aplicará el Código General del Proceso por cuanto es la norma que subrogó al primero de los estatutos referidos.

El artículo 365 del Código General del Proceso, numeral 3, dispone que: “3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.”.

Por lo anterior, se condenará en costas y se ordenará adelantar el trámite correspondiente, por Secretaría, en armonía con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

Decisión

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

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia de 9 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, D.C., mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda interpuesta por la sociedad Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa, contra la Superintendencia de Industria y Comercio.

SEGUNDO.- Condénase en costas a la sociedad Industrias Ivor S.A., Casa Inglesa, las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia, en los términos del artículo 366 del C.G.P.

TERCERO- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado