



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 8 0277 DE 2018  
( 29 OCT 2018 )

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Expediente No. 15-122191

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

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

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Que mediante Resolución 87005 del 22 de diciembre de 2017, esta Superintendencia impuso sanción pecuniaria a la sociedad SODIMAC COLOMBIA S.A. identificada con Nit. 800.242.106-2, en su condición de importador y comercializador, por la suma de CIENTO CUARENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$ 147 543 400 COP) equivalente a DOSCIENTOS (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el incumplimiento de lo preceptuado en el numeral 820.3 de la Resolución 180540 de 2010 – Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (RETILAP).

**SEGUNDO:** Que la sociedad SODIMAC COLOMBIA S.A. identificada con Nit. 800.242.106-2, mediante su representante legal para asuntos legales y jurídicos, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la mencionada resolución, dentro del término legal, bajo los siguientes argumentos:

Manifiesta el recurrente que los productos verificados en la visita de inspección fueron nacionalizados en el año 2015, momento en el cual la regulación aplicable era la Resolución 180540 de 2010, por lo cual considera que es posible afirmar que tanto el producto No. 2 como el producto No. 3 se encontraban dentro de la excepción contenida en el literal j) del aparte 110.5.2 de la citada resolución, es decir que no requerían de certificado de conformidad por cuanto tenían una potencia inferior a los 10W.

Señala que dentro de las definiciones que se encuentran en la mencionada norma no se incluyeron los LEDs, OLEDs o LEPs ni se establecieron requisitos específicos para ese tipo de tecnología, por lo que la definición queda a las prácticas comerciales y al entendimiento de los consumidores, para quienes la expresión LED hace referencia a la tecnología de iluminación, ya que aquellos que no son expertos no pueden saber que LED corresponde a las siglas de diodo emisor de luz.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Argumenta que las mencionadas definiciones y los requisitos para el producto son las únicas referencias que hay para determinar la citada exclusión, pero que ni siquiera la autoridad de control ni las autoridades de importación tuvieron claridad sobre la aplicación del reglamento a los dispositivos que por su construcción podían considerarse fuentes, por lo que los particulares se vieron forzados a acudir por vía de conceptos al Ministerio de Minas y Energía para lograr algo de claridad, lo que generó la necesidad de crear la Resolución 36906 de febrero de 2016 que modifica y aclara el Retilap.

Considera que no es justo que en razón a la falta de claridad contenida en la Resolución 180540 de 2010 se interprete y se aplique en contra de los particulares, máxime cuando el Ministerio solo hizo la claridad hasta el año 2016 y los hechos por los cuales se adelanta la presente investigación ocurrieron en el año 2015, aplicando así una norma que no había sido expedida en el momento en que supuestamente se incurrió en la infracción.

Pone de presente que la sociedad investigada busca cumplir con las normas, y que como prueba de ello: 1) A partir del 2016, luego de la visita de verificación objeto de esta investigación, se incluyeron los productos LED de cualquier potencia, en los certificados de conformidad que ya existían; 2) Ha actuado de forma transparente, sin dolo ni ánimo de violar las normas; 3) Cuentan con un departamento de control encargado de verificar que los productos que comercializan cumplen con las normas y reglamentos técnicos; 4) Tienen una oficina en la República Popular de China que visita a sus proveedores en dicho país, desplazándose hasta sus plantas para constatar que en sus procesos de producción utilicen los materiales adecuados, cuenten con control de calidad, no utilicen mano de obra infantil y que cumplan con los estándares laborales estipulados por la OIT.

Por lo anterior, el recurrente solicita que sea revocada la sanción impuesta, o en su defecto que sea reducido el valor de la sanción al haber actuado de buena fe y con la convicción de que se encontraban actuando dentro de los parámetros de la norma.

**TERCERO:** Que mediante Resolución 62524 del 29 de agosto de 2018, se resolvió el recurso de reposición confirmando la decisión, y se concedió el recurso de apelación interpuesto.

**CUARTO:** Que de conformidad con lo establecido en el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho procede a desatar el recurso de apelación, así:

De conformidad con la Resolución 180540 de 30 de marzo de 2010, aclarada y modificada por la Resolución 181568 de 1 de septiembre de 2010 del Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se expidió el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP, se dispuso tanto a los importadores, como fabricantes y comercializadores de productos bajo dicho reglamento, la obligación y responsabilidad del cumplimiento de los requisitos exigidos por dicha norma.

Por lo tanto, antes de comercializarse los productos objeto de RETILAP, los fabricantes, importadores y comercializadores deben asegurar el cumplimiento de los requisitos que impone el mencionado reglamento.

Ahora bien, este Despacho observa que la sanción impuesta tuvo como fundamento el hecho de que, en visita de verificación del 16 de junio de 2015, en el establecimiento de comercio HOMECENTER, en la ciudad de Valledupar, se encontró que el Producto No. 2 identificado como "DAIKU ECO 6W 470Lm LUZ CÁLIDA E27" y el Producto No. 3 identificado como "WESTINGHOUSE 7W LED A19 500Lm E27" estaban siendo comercializados sin contar con el respectivo certificado de conformidad de acuerdo con lo establecido en el numeral 820.3 del RETILAP, el cual establece lo siguiente:

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

"Previamente a su comercialización, los fabricantes, importadores o comercializadores de los productos sometidos a este Reglamento Técnico, **deben demostrar su cumplimiento a través de un Certificado de Conformidad** de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Decretos 2269 de 1993 Decreto 3144 de agosto 22 de 2008 y demás normas que lo modifiquen o sustituyan, establecidos o que establezca la autoridad competente para la conformidad de productos incluidos en el alcance de Reglamentos Técnicos.

**Los productos objeto del presente reglamento, deberán demostrar la conformidad mediante un certificado de producto expedido por un organismo de certificación acreditado para el presente reglamento** o mediante los procedimientos establecidos o que establezca la autoridad competente para probar la conformidad de productos con los reglamentos técnicos.

(...)

Los diodos o semiconductores emisores de luz (LED o LEP) individuales o en arreglos con estas fuentes de potencia mayores a los 10W utilizados en sistemas de iluminación objeto de este reglamento, **las fuentes lumínicas o luminarias decorativas, las lámparas decorativas, de mesa, de pie o móviles de oficina,** no requieren demostrar la fotometría y **para demostrar la conformidad con el presente reglamento se les aceptará la declaración del proveedor, para lo cual el fabricante o comercializador responsable del ingreso del producto al Colombia, deberá declarar que dicho producto cumplen los requisitos de seguridad para ser incorporados en sistema de iluminación.**" (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, la ley es muy clara en prohibir tajantemente la circulación de bienes y servicios sujetos a reglamento técnico, que no hayan demostrado previamente a su ingreso en el mercado y de forma adecuada, el cumplimiento del reglamento, de la forma en que esta misma disposición lo establezca, tal como lo establece el artículo 8° del Decreto 2269 de 1993, "Por el cual se organiza el Subsistema Nacional de la Calidad", norma vigente para el momento de los hechos:

"Artículo 8°. (Modificado Dec. 3144 de 2008, art. 1°) Previamente a su comercialización, los fabricantes, importadores y comercializadores deberán demostrar el cumplimiento del reglamento técnico **a través del certificado de conformidad expedido por un organismo acreditado o designado.** En materia de etiquetado el cumplimiento del reglamento técnico se realizará de conformidad con lo establecido en el mencionado reglamento técnico.

**Se podrá demostrar el cumplimiento del reglamento técnico con declaración del proveedor, cuando así lo permita el respectivo reglamento técnico.**"

En el presente caso, una vez este Despacho verificó el material probatorio que obra dentro del expediente, pudo evidenciar que efectivamente no se encuentra el certificado de conformidad ni del Producto No. 2 identificado como "DAIKU ECO 6W 470Lm LUZ CÁLIDA E27" ni del Producto No. 3 identificado como "WESTINGHOUSE 7W LED A19 500Lm E27", pues los mismos no fueron aportados ni al momento de la visita de verificación ni durante la presente investigación.

Al respecto, el RETILAP es claro en establecer que tanto los fabricantes como **importadores y comercializadores** de productos sometidos a dicho reglamento, tienen la responsabilidad de demostrar el cumplimiento de la norma, razón por la cual es importante que la investigada, en su condición de importadora y comercializadora de luminarias, obtenga las correspondientes certificaciones de conformidad que atesten el cumplimiento de los requisitos establecidos en el respectivo Reglamento Técnico, otorgándole confianza al mercado de que el producto cumple el RETILAP, y asegurándose de que dicho documento es válido para demostrar la conformidad antes de comercializar el producto.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

En este orden de ideas, es importante resaltar que la demostración de la conformidad es la que brinda la certeza del buen estado de un producto así como la suficiente confianza para ser adquirido al comprobarse con el certificado de conformidad que el producto cumple con todos los requisitos técnicos y de seguridad establecidos por las disposiciones legales, de manera que la falta de dicha demostración en el presente caso, significó que los productos verificados estaban siendo comercializados sin asegurarse de si cumplían, o no, con todos los requisitos exigidos en el reglamento técnico, lo cual no garantiza la fiabilidad, seguridad, estabilidad y confiabilidad del producto, poniendo en riesgo la vida y la salud humana, animal y vegetal al momento de usarlas, intereses legítimos que el reglamento incumplido busca proteger y por tanto, la razón fundamental para establecer una sanción.

El recurrente argumentó que la sociedad investigada consideró que los productos verificados no requerían de un certificado de conformidad ya que debido a que su potencia era inferior a 10W, se encontraban dentro de la excepción establecida en el literal j) del numeral 110.5.2 de la Resolución 180540 del 30 de marzo de 2010, norma que estaba completamente vigente para el momento de la visita de verificación y para el momento de la importación. El mencionado literal estipula lo siguiente:

*“(...) j) Los LEDs, OLEDs y los LEPs, de potencias menores a 10 W y las fuentes con arreglos de LEDs, OLEDs o LEPs de potencia menores a 10 W no son objeto del presente reglamento (...)”*

A su vez, este literal debe correlacionarse con el inciso 15 del artículo 820.3 del Anexo General del Retilap que señala:

*“(...) Los diodos o semiconductores emisores de luz (LED o LEP) de menos de 10 W individuales y los arreglos con estas fuentes que no superen los 10W no requieren de certificado de producto (...)”*

Ahora bien, es importante resaltar que las excepciones a las que se está haciendo referencia en las normas transcritas es a los LEDs o LEPs o diodos emisores de luz que de manera individual tienen una potencia menor a 10W, no obstante, en el presente caso esos diodos no se encuentran de manera individual, sino que conforman unas luminarias que son los productos que fueron verificados, razón por la cual no es posible darles aplicación a las excepciones referidas, y por ende era obligatorio que los productos contaran con el respectivo certificado de conformidad para poder ser comercializados.

Respecto al argumento del recurrente según el cual no es justo que se le aplique una norma que no había sido expedida en el momento en que supuestamente se incurrió en la infracción debido a la falta de claridad contenida en la Resolución 180540 de 2010, este Despacho resalta que la sanción que le fue impuesta a la sociedad investigada obedece únicamente al incumplimiento de obligaciones que se encuentran establecidas en la Resolución 180540 de 2010, norma que estaba totalmente vigente para el momento de la inspección y de ninguna manera se le está dando aplicación a normas posteriores, como lo quiere hacer ver el recurrente, pues únicamente él es quien ha traído a colación dichas normas, por lo que no es procedente el argumento de éste en ese sentido.

En cuanto a las medidas que la sociedad investigada ha tomado de manera posterior a la visita de inspección realizada por esta Entidad, es necesario aclarar que esas medidas no pueden ser consideradas como eximentes de responsabilidad pues las mismas no logran desvirtuar el incumplimiento que fue encontrado el día de la visita de verificación, como es la falta de certificación de conformidad de los productos inspeccionados.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Sobre la solicitud de reducción de la sanción en razón a que la investigada actuó de buena fe convencida de estar operando dentro de la normatividad, es importante resaltar que las obligaciones que surgen del RETILAP deben ser observadas mediante el despliegue de las acciones a que haya lugar, en aras de evitar la afectación a los intereses legítimos que el mismo reglamento pretende proteger, de manera que al margen de la buena fe que se califique la conducta del recurrente en el ejercicio de su actividad de comercio, lo cierto es que en procedimientos sancionatorios como el que se adelantó en el presente asunto, donde la investigación administrativa está encaminada a proteger los derechos e intereses de los consumidores, y donde el régimen de responsabilidad dispuesto en la Ley 1480 de 2011 tiene características específicas que denotan una naturaleza especial frente a otro tipo de procedimientos administrativos sancionatorios, es claro que el principio de culpabilidad o la buena fe del sujeto investigado no resulta aplicable.

Téngase en cuenta que la responsabilidad que surge para los productores (fabricantes e importadores) y comercializadores de productos sometidos a un reglamento técnico, como el inspeccionado en el presente caso, resulta constituirse como una verdadera responsabilidad sin culpa, pues así lo señala el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 al precisar:

*“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 lo citado se desprende que, basta con la sola inobservancia de algún requisito que se encuentre establecido en un reglamento técnico para que, previa investigación administrativa, se impongan las sanciones que la misma disposición contempla, es decir, no es necesario establecer o analizar elementos relacionados con la intención o la buena fe con la que se ejecutó la conducta o algunas otras consideraciones que resultan ser propias de otros regímenes jurídicos como el derecho penal, para que la responsabilidad del actor (fabricante, importador, distribuidor y/o comercializador) quede debidamente determinada.

El mismo régimen que se configura en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 indica que el sujeto investigado solamente se puede exonerar de responsabilidad si se encuentra inmerso en alguna de las causales dispuestas en la propia ley, de conformidad con lo que se encuentra estipulado en el párrafo segundo del artículo 61, esto es, en las causales previstas en los artículos 16 y 22 ibídem.

De acuerdo con la naturaleza de las causales de exoneración contenidas en los mencionados artículos, según la cual solamente el hecho externo al sujeto investigado lo exime de responder, y a partir de la misma facultad otorgada a la Superintendencia para imponer las sanciones establecidas en el artículo 61, se advierte que la responsabilidad en el marco del Estatuto del Consumidor no se determina por elemento subjetivo alguno, tales como el dolo, la culpa o la buena fe con que haya actuado el sujeto investigado, sino por los elementos objetivos que configuran la infracción administrativa.

Nótese que la singularidad del régimen de responsabilidad que surge de la Ley 1480 de 2011, ha sido reconocida por la doctrina nacional, en los siguientes términos: *“De la normativa vigente [Ley 1480 de 2011] y conforme con la jurisprudencia constitucional y de casación civil, se concluye que la regulación de protección al consumidor se aparta de los regímenes tradicionales de la responsabilidad civil y que en este ámbito –protección al consumidor– la estructura de la*

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

*responsabilidad civil responde a un criterio constitucional y a un desarrollo legal, que tienden a un sistema de responsabilidad sin culpa y no referenciada a la relatividad contractual.”<sup>1</sup>*

Igualmente se ha indicado que: “23.5. En relación directa con la imposición de la (sic) sanciones a los infractores, se advierte que el régimen de responsabilidad establecido en la Ley 1480 de 2011 es en esencia objetivo, esto es, sin culpa, lo cual impide, salvo excepciones que establece la misma norma, hacer juicios subjetivos de responsabilidad en relación con los infractores del ordenamiento jurídico del consumo; las aparentes excepciones a este postulado objetivo de responsabilidad, se observa, tan solo para efectos de graduar propiamente algunas de las sanciones establecidas en los artículos 61 numerales 1 a 8 del párrafo de este mismo artículo.

*Siendo entonces la responsabilidad predicada por el legislador en estos casos objetiva, la misma tan solo puede ser no imputada a los investigados, por la configuración de algunas de las causales de exoneración establecidas en la ley;*

(...)

*De no configurarse una de estas causales de exoneración y probada la violación, desconocimiento, infracción objetiva a las normas del consumo, se procederá a imponer las sanciones que correspondan con sujeción estricta a los principios constitucionales antes explicados, de manera principal el de proporcionalidad, dado el ámbito discrecional con que el legislador revistió la imposición y dosimetría de las mismas.”<sup>2</sup>*

En ese sentido, el mismo Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sido enfático en indicar que dentro de las investigaciones administrativas no resultan aplicables los conceptos propios del derecho penal, al precisar lo siguiente:

*“(…) Agrega que para la valoración de la infracción y la consecuente imposición de la sanción en estos casos no se consideran aspectos propios del derecho penal, tales como los criterios de punibilidad, esto es, causales de agravación o atenuación punitiva, intensidad del dolo, la preterintención y la función de la pena.”*

Por lo tanto, la consecuencia del incumplimiento a cualquiera de los requisitos que se encuentran contemplados en un reglamento técnico es la imposición de las sanciones dispuestas en el artículo 61 de la propia Ley 1480 de 2011, previa investigación administrativa, salvo que se demuestre la existencia de alguna causal eximente de responsabilidad prevista en el Estatuto del Consumidor.

En razón de lo anterior, este Despacho no encuentra elemento jurídico alguno para modificar o revocar la sanción que le fue impuesta, por lo cual procederá a confirmar la decisión contenida en la resolución impugnada.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

<sup>1</sup> CAYCEDO Espinel, Carlos Germán. Principios e Instituciones del Derecho de Protección al Consumidor en Colombia en VALDERRAMA Rojas, Carmen Ligia, Perspectivas del Derecho del Consumo. Universidad Externado. 2013. Página 207.

<sup>2</sup> SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando. Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora: aplicación en el sector energético, ambiental, de telecomunicaciones y en otros sectores. Universidad Externado. 2014. Páginas 93 y 94.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00524-01.

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Confirmar la Resolución 87005 del 22 de diciembre de 2017, por las razones expuestas en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notificar personalmente el contenido de la presente resolución a la sociedad SODIMAC COLOMBIA S.A. identificada con Nit. 800.242.106-2, entregándole copia de la misma e informándole que contra ésta no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE** 29 OCT 2018  
Dada en Bogotá D. C., a los

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



JAIRO ENRIQUE MALAVER BARBOSA

**NOTIFICACIÓN**

Nombre:	SODIMAC COLOMBIA S.A.
Identificación:	Nit. 800.242.106-2
Representante legal para Asuntos Legales y Judiciales:	Andrés Melo Quijano
Identificado:	C.C.19.450.318
Email de notificación judicial:	<u><a href="mailto:notificacionesjudiciales@homecenter.com">notificacionesjudiciales@homecenter.com</a></u> <sup>4</sup>
Dirección de notificación:	Carrera 68D No. 80 – 70
Ciudad:	Bogotá D.C.

JEMB / alpt

<sup>4</sup> Email y dirección de notificación judicial sustraído del RUES