

FACULTADES SANCIONATORIAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR-No se vulneran principios de tipicidad y reserva de ley

(...) se cumple el principio de legalidad, en particular, los principios de tipicidad y reserva de ley que lo integran, pues el legislador fijó en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 criterios objetivos que permiten razonablemente concretar la hipótesis normativa sancionatoria. Esto porque señaló los elementos básicos de la conducta típica que puede ser sancionada; estableció un marco de referencia cierto que permite concretar de manera razonable las conductas objeto de reproche, y precisó las sanciones a imponer.

(...) en el ámbito del derecho administrativo sancionador se cumple el principio de legalidad, el cual subsume los principio de tipicidad y reserva de ley, cuando el legislador establece: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”, y (iii) “la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad”.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Elementos que lo integran/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Reserva legal y tipicidad

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Finalidad/DERECHO DISCIPLINARIO-Aplicación de principios del derecho penal

APLICACION DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE MODO MENOS RIGUROSO QUE EN MATERIA PENAL EN EL AMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Posibilidad de flexibilización

(...) el principio de legalidad, que a su vez comprende los principios de tipicidad y de reserva de ley, aplica de forma más flexible cuando se trata del derecho administrativo sancionador, por la naturaleza de las conductas sancionables

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Elementos

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Alcance

(...) en el derecho administrativo sancionador se cumple el principio de tipicidad cuando la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas. Esto es así porque en dicho ámbito el legislador tiene la posibilidad de incorporar en el respectivo tipo punitivo las remisiones normativas generales pero precisas que completen la proposición sancionatoria. En esa medida, goza de una amplia facultad para determinar las infracciones y las sanciones administrativas, siempre y cuando establezca un marco de referencia cierto, con la finalidad de que el funcionario administrativo se oriente por criterios objetivos al momento de cumplir sus funciones sancionatorias.

RESERVA DE LEY-Estipulación de conductas sancionables en materia administrativa

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Facultades sancionatorias en materia de protección al consumidor

(...) los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal, las instrucciones y las órdenes impartidas por la SIC en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por el Estatuto del Consumidor, se orientan a desarrollar con un alto grado de especificidad y tecnicismo las conductas que se esperan de los agentes del mercado. Esto porque, de acuerdo con el artículo 78 de la Constitución, el Estado es responsable, de un lado, de ejercer el control de calidad de los bienes y los servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización; y, de otro lado, de sancionar a 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. Finalmente, es importante reiterar que el ejercicio de las facultades sancionatorias por parte de la SIC debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso, que aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 C.P.).

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-044 DE 2023

Referencia: Expediente D-14.834

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 61 (parcial) de la Ley 1480 de 2011, “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Milton José Pereira Blanco

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., primero (1º) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites¹ previstos en el Decreto 2067 de 19912, decide sobre la demanda presentada por el ciudadano Milton José Pereira Blanco, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 1480 de 20113, cuyo texto es del siguiente tenor (a continuación se transcribe el texto de la disposición y se subraya la expresión demandada):

I. LA NORMA DEMANDADA

“Ley 1480 de 20114

(octubre 12)

“Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”

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 y 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 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 podrá 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:

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.

[...]”.

II. LA DEMANDA

1. El demandante solicita que se declare la inexecutable de los apartes subrayados del inciso primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, al considerar que vulneran el artículo 29 de la Constitución. Al respecto, en el escrito inicial de la demanda, planteó los siguientes argumentos.

2. Vulneración del principio de reserva de ley. Indica que se desconoce el inciso segundo del artículo 29 de la Constitución porque la norma acusada crea tipos sancionatorios administrativos sin que las conductas sancionables tengan origen en la ley, pues corresponden a conductas fijadas por la autoridad administrativa “con ocasión a las atribuciones legales otorgadas por la misma ley cuestionada [...]”⁵. Por lo tanto, reprocha que la norma “no señala uno de los elementos del núcleo básico”⁶, concretamente, la conducta típica que será sancionada, “delegando en el reglamento lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley”⁷. Por consiguiente, en su opinión, el texto demandado “amplió el conjunto de fuentes autorizadas para fijar infracciones en materia del consumo y confiere también esa competencia a las autoridades administrativas”⁸.

3. Vulneración de los principios de tipicidad y reserva de ley. Refiere que el aparte demandado vulnera el inciso segundo del artículo 29 constitucional porque “[...] tipifica como infracción la mera inobservancia de las normas contenidas en los reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta la SIC, sin delimitar las conductas sancionables, lo cual implica que el tipo administrativo carezca de certeza,

claridad y determinación [...]”⁹. Destaca que la norma es vaga e imprecisa y deja abierta la aplicación de sanciones por comportamientos que no están descritos por el legislador, sino que son fijados por la autoridad administrativa. Estableciendo con ello, dentro de las fuentes jurídicas de las infracciones, no solo la ley, sino también los reglamentos técnicos, entre otros.

4. El demandante, en el escrito de subsanación de la demanda, precisó los cargos de la siguiente manera:

5. Vulneración de los principios de tipicidad y reserva de ley. Señala que la disposición parcialmente acusada vulnera el artículo 29 de la Constitución, en lo que tiene que ver con los principios de tipicidad y reserva legal, porque hace referencia a unos textos indeterminados, inciertos, vagos y ambiguos, que no describen con claridad y precisión la conducta a sancionar, ni señalan criterios precisos y ciertos para determinar cuándo la Superintendencia de Industria y Comercio puede imponer las sanciones previstas en el mismo artículo. Por lo tanto, en su opinión, el legislador desconoce en los apartes acusados el deber de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión que constituye la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que les impide a las personas a quienes se dirige la norma conocer con anterioridad a la comisión de la conducta las implicaciones que esta acarrea.

6. En concreto, señala que las expresiones “reglamentos técnicos” y “normas de metrología legal” son vagas, pues, aunque su definición es de orden reglamentario, incorporan disposiciones administrativas, las cuales pueden incluir las medidas de terminología, símbolos, embalaje, marcado, entre otras, sin que sean precisos, determinados o determinables los comportamientos que habilitan a la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer las sanciones.

7. Destaca que la imprecisión es más evidente respecto de la expresión “instrucciones” de la Superintendencia de Industria y Comercio porque no define qué se entiende por ellas y no delimita a qué tipo de instrucciones se refiere. Esto es, si a las que tienen carácter de orden o mandato o carácter de recomendaciones. Y, finalmente, frente a la expresión “órdenes” resalta que no delimita ni permite inferir a qué tipo de órdenes se refirió el legislador.

8. Por las anteriores razones considera que la norma acusada no alcanza el grado admisible de previsibilidad, pues no permite determinar cuál es el comportamiento que habilita a la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer las sanciones. Adicionalmente, fundamenta su reparo en lo considerado en la Sentencia C-699 de 2015, de la que resalta la idea según la cual la remisión efectuada a las normas reglamentarias supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones, situación que genera un reenvío impreciso que impide determinar en qué consiste la conducta prohibida y, en consecuencia, se desconoce la exigencia constitucional de tipicidad y reserva legal.

9. Vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Expone que los apartes acusados desconocen los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en el artículo 29 de la Constitución, pues no fijan criterios objetivos que permitan, de manera razonable y proporcional, concretar las hipótesis normativas para ejercer la facultad sancionatoria por la Superintendencia de Industria y Comercio. En esa dirección, resalta el demandante que al no existir dichos presupuestos objetivos que permitan establecer la conducta que se considera infringida se habilita de manera desproporcionada a la referida entidad para ejercer el poder sancionatorio ante cualquier incumplimiento de la normativa administrativa. Esto porque hace una remisión genérica y abierta a los reglamentos técnicos, normas de metrología, instrucciones y órdenes.

10. Fundamenta este reparo en la Sentencia C-860 de 2006 que, en su opinión, impone para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración, que exista “(i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción [...], (ii) que exista

proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista [...] y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normativa existente [...]”¹⁰.

III. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

11. Dentro del proceso¹¹ intervinieron o conceptuaron las entidades e instituciones que a continuación se mencionan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto de la procuradora general de la Nación.

A. Autoridad que participó en la elaboración o expedición de la disposición demandada¹²

12. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo¹³ presenta razones que justifican la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. Primero, plantea algunas consideraciones en relación con los principios de legalidad y tipicidad, y segundo, hace referencia a los cargos formulados por el demandante.

13. En primer lugar, señala que los principios de legalidad y tipicidad, que son base del derecho al debido proceso, actúan, por un lado, como garantías de los administrados y, por otro lado, como límite al ius puniendi estatal, entendido este como la facultad que tiene el Estado para sancionar las conductas que se consideran reprochables y el cual no puede ejercerse de manera excesiva ni con arbitrariedad, sino que, por el contrario, debe ser limitado y proporcional.

14. Expone que tratándose del derecho administrativo sancionador las normas que lo regulan son más flexibles que en materia penal en lo que respecta a la determinación de las

conductas típicas objeto de reproche¹⁴. De ahí que en el derecho administrativo sancionador sea posible adoptar conductas típicas con cierto grado de indeterminación o generalidad, siempre que estas vengan acompañadas de criterios objetivos que le permitan a los funcionarios encargados de aplicarlas actuar de manera adecuada, prudente y proporcional.

15. En segundo lugar, sostiene que los dos cargos planteados por el demandante tienen el mismo contenido de fondo, pues ambos están dirigidos a afirmar que los apartados cuestionados del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 son indeterminados, vagos y ambiguos. Por lo que, según entiende, la norma no establece de manera clara las conductas objeto de reproche ni tampoco plantea presupuestos objetivos para determinar el comportamiento vulneratorio, por lo que se habilita de manera desproporcional a la Superintendencia de Industria y Comercio en sus facultades sancionatorias.

16. Al respecto, explica que las afirmaciones del demandante son imprecisas porque las infracciones o conductas objeto de reproche aludidas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 son claras. Así, del texto se deriva sin mayor labor interpretativa que las sanciones a imponer por parte de la Superintendencia obedecerán a: (i) inobservancia de las normas contenidas en la Ley 1480 de 2011; (ii) inobservancia de los reglamentos técnicos; (iii) inobservancia de las normas de metrología legal, y (iv) inobservancia de las instrucciones y órdenes que imparta la Superintendencia en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por la Ley 1480 de 2011.

17. Reitera que “no se requiere de una descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sino que basta con que exista un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular”¹⁵. Aspecto este, según entiende, que se cumple al leer el artículo 61 en su integridad, pues, además de determinar las infracciones generales por las que la Superintendencia puede sancionar, alude claramente a las normas previstas en la Ley 1480 de 2011 como marco de referencia para evaluar las conductas reprochables, al tiempo que determina la sanciones que pueden llegar

a aplicarse y los criterios de dosificación para su imposición.

18. Precisa “que en la misma Ley 1480 de 2011 en sus artículos 68 a 74, se establece lo que debe entenderse cuando se habla de metrología y reglamentos técnicos conforme a la normatividad andina, razón por la cual, la conducta objeto de sanción tiene unos parámetros objetivos y un marco de referencia sobre los cuales fundamentar una sanción, lo que desvirtúa los cargos sobre los que se fundamenta la demanda contra estos términos”¹⁶.

19. Concluye que aunque las infracciones previstas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 gozan de cierto grado de generalidad, esto no representa una vulneración al debido proceso, porque existen marcos de referencia que permiten determinar las conductas que pueden ser objeto de reproche. Entre estos, el Estatuto del Consumidor, los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal o las órdenes o instrucciones, “sin que se deba acudir a un catálogo de conductas enlistadas como lo pretende el accionante, por demás porque el marco referente permite ajustarse a las dinámicas sociales que son cambiantes”¹⁷.

20. Finalmente, hace las siguientes precisiones: (i) la inobservancia de los reglamentos técnicos y las normas de metrología legal¹⁸, se refiere a la inspección, vigilancia y control de aquellos reglamentos técnicos que fueron asignados por la ley como competencia de la Superintendencia, como es el caso, por ejemplo, del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE), el Reglamento Técnico Andino para el Etiquetado de Calzado y el Reglamento Técnico de Cinturones de Seguridad para uso en Vehículos Automotores. (ii) Respecto de los reglamentos técnicos y de la metrología legal, no es posible hacer construcciones rigurosas, precisas o taxativas de los requisitos cuyo incumplimiento configuraría el comportamiento sancionable, por lo cambiante del mercado, la regulación y el carácter eminentemente técnico de los asuntos en los que recaen. Entonces, (iii) es claro que no podría consolidarse un catálogo expreso de las infracciones y comportamientos que serán objeto de sanción por parte de la autoridad de inspección, vigilancia y control a quien se está atribuyendo la potestad para sancionar.

21. Con todo, (iv) el legislador del Estatuto del Consumidor no dejó de delimitar y enunciar con total precisión los elementos que suponen la manifestación del principio de tipicidad, en este caso respetando la reserva de ley. Así, fijó quién puede imponer la sanción (la Superintendencia de Industria y Comercio), sobre qué y quién recae (quien inobserve normas de reglamentos técnicos y de metrología legal, según los artículos 71 y 72 de la Ley 1480 de 2011), y la conducta que se considera como una infracción: inobservar las normas, pero no cualquier norma vaga o imprecisa como lo asegura el demandante, sino aquella disposición en la que se encuentre un reglamento técnico cuya vigilancia sea competencia de la Superintendencia, así como aquellas que versen sobre requisitos de metrología legal.

22. Ahora, (v) en relación con la inobservancia de las instrucciones y órdenes que imparte la Superintendencia en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por la Ley 1480 de 2011, esta infracción tiene como marco el artículo 59 de la citada ley¹⁹. Y, en todo caso, las facultades sancionatorias de la entidad deben estar orientadas a proteger los derechos de los consumidores, salvaguardando, a su vez, el derecho al debido proceso de los sancionados²⁰.

23. En consecuencia, concluye que las infracciones contenidas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 son claras respecto de las cuestiones objeto de vigilancia y sobre el posible reproche por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, incluso, cuando estas no son pormenorizadas, pues existe un marco de referencia que permite su determinación objetiva. En ese orden, están en consonancia con los principios de legalidad y tipicidad. En virtud de lo planteado, solicita que se declare la exequibilidad de los apartados acusados.

B. Entidades públicas y organizaciones privadas invitadas²¹

24. La Superintendencia de Industria y Comercio –SIC–22 solicita que se declare la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. El escrito

plantea los mismos argumentos expuestos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo anteriormente referenciados (supra, 12 a 23).

25. La Universidad Externado de Colombia²³ conceptúa acerca de la constitucionalidad del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, por lo que solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartados cuestionados.

26. En primer lugar, señala que el segundo cargo descrito por el actor, relacionado con la posible violación del principio de proporcionalidad, puede subsumirse en el primer cargo, en la medida en que la argumentación de la demanda establece que dicho efecto se configura por la supuesta trasgresión del artículo 29 constitucional, específicamente de los principios de legalidad y tipicidad estricta.

27. Así, se estructura el siguiente problema jurídico: “¿El art. 61 de la Ley 1480 de 2011, el cual fija la capacidad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio por violación al régimen de protección al consumidor, trasgrede el principio de legalidad constitucional, específicamente en su forma de tipicidad estricta, al remitir como presupuesto de la sanción la inobservancia de los reglamentos técnicos, normas de metrología legal, instrucciones y órdenes emitidas por la entidad mencionada?”²⁴.

28. En segundo lugar, presenta una exposición acerca del principio de legalidad o sujeción a la ley -como manifestación general- y del principio de tipicidad -como una de sus representaciones específicas-, que encuentran consagración en el artículo 29 de la Constitución y se constituyen en límites al derecho sancionador.

29. Al respecto, presenta una caracterización de las instituciones con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber: (i) el principio de legalidad se aplica a cualquier forma de derecho sancionatorio²⁵; (ii) el principio de tipicidad estricta y el principio

de reserva legal conforman el principio de legalidad²⁶; (iii) el principio de tipicidad estricta, taxatividad o determinación, comporta la obligación por parte del legislador de establecer los elementos de la norma sancionatoria de forma cierta, clara y precisa²⁷; y (iv) el alcance del principio de tipicidad en materia administrativa sancionatoria difiere del que opera en materia penal, en la medida en que se aplica de forma menos rigurosa atendiendo a sus distintas particularidades y finalidades²⁸. Esto “permite que el derecho administrativo sancionador pueda contener normas que tienen un grado de generalidad más amplio y no por ello se vulnera el principio de legalidad, siempre y cuando exista un marco de referencia para determinar tanto la infracción como la sanción en un caso concreto”²⁹. En estos términos, agrega, “la norma sancionadora cumple con el principio de legalidad si en ella se determinan: [a)] los elementos básicos del comportamiento reprochable; [b)] las remisiones normativas precisas en los casos de tipos en blanco o los criterios, a través de los cuales sea posible determinar la claridad de la conducta; y [c)] la sanción a imponer como consecuencia de la infracción de la norma”³⁰.

30. Concluye que en materia administrativa sancionatoria se ha reconocido que el legislador se encuentra facultado para tipificar los comportamientos en el sistema de *numerus apertus*, con el claro límite de que la norma sancionatoria no puede ser completamente indeterminada. Esto es, se acepta que la norma sancionatoria utilice conceptos jurídicos indeterminados, bajo la premisa de que sean determinables al momento de su aplicación, para lo cual se requiere que el legislador señale criterios objetivos que hagan posible la concreción razonable y proporcional de los supuestos a aplicar.

31. En tercer lugar, se pronuncia acerca de la constitucionalidad de la norma cuestionada, para lo que recurre a los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomados a su vez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en materia de análisis sobre las garantías procesales derivadas de sanciones administrativas³¹. Estos parámetros son: (i) la adecuada accesibilidad; (ii) la suficiente precisión, y (iii) la previsibilidad.

32. La adecuada accesibilidad del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. Parte de reconocer que la disposición cuestionada del Estatuto del Consumidor, “al ser una norma en blanco con remisión impropia, presenta un mayor grado de dificultad para el ciudadano al momento de conocer y entender el contenido de la prohibición, ya que el destinatario de la norma debe dirigirse a disposiciones de inferior jerarquía, en especial a reglamentos técnicos, normas de metrología legal, instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, aplicables a cada actividad económica concreta o expedidas de forma particular”³².

33. Con todo, sostiene que en principio tal grado de remisión no resulta una carga desproporcionada para los ciudadanos que están desarrollando una actividad económica que corresponde regular al Estado (art. 334 C.P.), ya que toda actividad de este tipo lleva implícita una serie de cargas y obligaciones, cuyo límite es el interés colectivo (art. 333 C.P.), entre ellas, conocer las normas que rigen la actividad que pretenden desarrollar. Así, concluye que la norma demandada cumplirá con la adecuada accesibilidad en la medida en que los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal y las instrucciones sean previa e idóneamente publicitadas y, cuando se trate de órdenes de contenido particular, estas hayan sido debidamente notificadas, para que así sea exigible su cumplimiento y pueda fundamentarse en debida forma la sanción.

34. La precisión del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. Explica que una norma es precisa en la medida en que sus elementos estén clara y previamente determinados. Al respecto, sostiene que en el caso bajo estudio, “los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal, las instrucciones y las órdenes cumplen con el grado de precisión necesario dentro del Estatuto del Consumidor, de tal manera que el grado de indeterminación es constitucionalmente aceptable”³³. Así, el tipo sancionatorio se integraría con el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y el respectivo reglamento técnico aplicable, o la respectiva norma de metrología legal aplicable, o la concreta instrucción u orden impartida por la SIC, sin que haya mayor dificultad en la complementación típica y mucho menos una indeterminación que afecte los principios de legalidad y tipicidad estricta.

35. Concluye, entonces, que se cumplen todos los requisitos respecto de la precisión del artículo 61 analizado, a saber: (i) existe una descripción completa del comportamiento sancionable, (ii) se determina correctamente la sanción aplicable, incluido su contenido material, y (iii) existe además una correlación entre la conducta y la sanción.

36. La previsibilidad del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. Precisa, de un lado, que el elemento de la previsibilidad tiene que ver con el grado de certeza o exigibilidad de una norma sancionatoria, de manera que el derecho es previsible en la medida en que su conocimiento sea exigible a los destinatarios. Y, de otro lado, que el grado de previsibilidad exigible a la disposición bajo análisis es considerablemente menor de si se tratara de un tipo penal, en la medida en que no afecta el núcleo duro de derechos fundamentales como la libertad.

37. A partir del desarrollo del test de previsibilidad, en el que observa el contexto de la norma estudiada, su ámbito de aplicación y el estatus de las personas a quienes está dirigida la disposición, concluye que el artículo 61 en mención cumple con los tres elementos necesarios de determinación de los tipos sancionatorios: (i) establece los elementos básicos del comportamiento reprochable; (ii) realiza las remisiones normativas precisas tratándose de un tipo en blanco o fija los criterios a través de los cuales es posible determinar con claridad la conducta, y (iii) determina la sanción a imponer como consecuencia de la infracción de la norma.

39. Menciona la problemática que actualmente se presenta con ocasión de las exigencias que hacen algunas superintendencias que van más allá de lo estipulado por la ley y demás régimen normativo, contraviniendo la seguridad y certidumbre jurídica que requiere el desarrollo de cualquier actividad productiva. Esto porque existe una proliferación de criterios

de las entidades de inspección, vigilancia y control, que realizan exigencias que no están acordes con el marco legal expreso exigible en detrimento, muchas veces, del principio de reserva de ley.

40. Señala que el día a día del sector de comercio se ve sometido a controversias con las respectivas entidades debido a interpretaciones que derivan en la imposición de requisitos y exigencias no contemplados expresamente en las normas aplicables, o a la aplicación de criterios diferenciales según el funcionario de turno. Refiere, en particular, “el caso de la exigencia que se ha venido realizando a los comercios sobre la obligación de contar con la publicación de los atributos de reglamentos técnicos en el canal online o de E-commerce para productos como: pilas, gasodomésticos, baldosas cerámicas, instalaciones eléctricas, iluminación, barras corrugadas de baja aleación para refuerzo de concreto en construcciones sismorresistentes, mallas electrosoldadas, pinturas, juguetes, entre otros, cuando a la fecha, el regulador no ha sido explícito en solicitar dicha obligación en los reglamentos técnicos correspondientes”³⁵.

41. Aclara que “[n]o es lo mismo incluir la información en la etiqueta de un producto en físico, que hacerlo en un entorno digital, por cuanto esto implica unos desarrollos tecnológicos, que necesitan claridad y objetividad desde una norma de carácter general y no de una orden particular basada en la interpretación de un funcionario”³⁶.

42. Estima que en muchas ocasiones se encuentran indeterminadas las conductas reprochables emitidas por la administración, lo que genera incertidumbre en el comportamiento de los comerciantes. Además, cuestiona que el mismo órgano administrativo que imparte las instrucciones y lineamientos en materia de consumo, sea a la vez el encargado de aplicar las sanciones. Esto porque, según entiende, dicha situación puede derivar en arbitrariedad en la ejecución de las funciones a cargo de la administración, con afectación de los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso, establecidos en el artículo 29 de la Constitución.

43. El Instituto Nacional de Metrología -INM-37 conceptúa acerca de la constitucionalidad del artículo 61 (parcial) de la Ley 1480 de 2011, por lo que solicita a la Corte que declare la exequibilidad de los apartados acusados.

44. En primer lugar, señala que las funciones sancionatorias atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio buscan amparar los derechos de los consumidores y actuar frente a su violación, en desarrollo del artículo 78 constitucional, así como proteger la efectividad de las garantías de los bienes y servicios, garantizar las normas que regulan la competencia desleal y sancionar las infracciones a los derechos a la propiedad industrial. Esto, en virtud de la potestad reglamentaria que le ha conferido el legislador.

45. En segundo lugar, plantea que la potestad administrativa sancionatoria debe ejercerse conforme con el derecho al debido proceso, según el cual toda actuación administrativa debe desarrollarse con sujeción al procedimiento legalmente establecido en la materia, siendo algunos de sus componentes los principios de legalidad y de reserva de ley³⁸. Además, refiere que el principio de legalidad se aplica de manera menos rigurosa en materia administrativa sancionatoria que en materia penal, toda vez que no sanciona o restringe derechos como la libertad³⁹.

46. Precisa que los asuntos frente a los cuales la SIC ejerce competencia regulatoria son de carácter técnico e industrial en términos de calidad y confiabilidad de los productos y servicios, con el objeto de ejercer una adecuada protección de los intereses de los consumidores. Además, que las normas a las que se hace referencia en el artículo 61 (parcial) del Estatuto del Consumidor, referentes a reglamentos técnicos, normas de metrología legal, instrucciones y órdenes, suponen un marco de referencia para determinar que disposición se está vulnerando y, en consecuencia, que sanción conllevaría su incumplimiento. En este sentido, dichas normas son determinables y obedecen a cuestiones

propias objeto de vigilancia y control por parte de la Superintendencia.

47. Adicionalmente, sostiene que el legislador facultó a la SIC para instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, para fijar los criterios que faciliten su conocimiento y señalar los procedimientos para la aplicación (art. 59, Ley 1480 de 2011), lo que supone la expedición de una regulación técnica y especializada que atienda a criterios objetivos.

48. En tercer lugar, se pronuncia acerca de las funciones del INM, creado por el Decreto 4175 de 2011 como una unidad administrativa especial de carácter técnico, científico y de investigación, y cuya estructura fue posteriormente modificada por el Decreto 062 de 2021. Explica que la SIC conservó las funciones de metrología legal, pues el Instituto se creó bajo la necesidad de “fortalecer el desarrollo de la metrología científica e industrial”⁴⁰, con el fin de posicionar al país “de forma permanente y efectiva en los mercados internacionales, avanzar hacia la producción de bienes de alto valor agregado, mejorar la competitividad nacional y garantizar que el aparato productivo nacional esté en la capacidad de realizar procesos que cumplen con métodos precisos de aseguramiento máximo de la calidad”⁴¹.

49. En ese orden, precisa que el INM no expide normas en materia de metrología legal, ni fija parámetros, como tampoco emite reglamentos técnicos, pues su función se limita a la metrología científica e industrial. De tal forma, indica, la Superintendencia de Industria y Comercio se concibe como la entidad especializada en la materia, debido a que es la encargada de establecer las unidades de medida, fijar las tasas para los servicios de metrología que se presten, ofrecer servicios de asistencia técnica y adelantar la elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el fin de establecer y determinar las rutinas para cada servicio. Así, se constituye en la máxima autoridad en materia de metrología legal, por lo que la designación de funciones reglamentarias y sancionatorias a la SIC por parte del legislador se ajusta a la Constitución.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

50. El 14 de septiembre de 2022, la procuradora general de la Nación presentó concepto en el que solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las expresiones demandadas del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

51. Recuerda que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que la valoración del respeto del principio de legalidad estricta es diferente cuando se trata de asuntos penales y de asuntos administrativos sancionatorios, en la medida en que en estos últimos los estándares asociados a dicho mandato pueden ser flexibilizados por el legislador debido a “los fines que persiguen y los efectos que producen sobre las personas”⁴². Así, expone que en materia administrativa sancionatoria la exequibilidad de los preceptos que incorporen remisiones depende de que estas sean “claras y precisas, de manera que el destinatario pueda identificar e individualizar la norma o normas complementarias que se integran a dicha disposición”⁴³.

52. A partir de lo anterior, argumenta que un estudio de la disposición demandada parcialmente en el contexto de la normativa en que se encuentra contenida, le permite sostener que “el legislador señaló de manera clara y precisa los preceptos a los que debe remitirse el intérprete para comprender el alcance de la conducta castigada en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011”⁴⁴. En concreto, plantea que la disposición referida incorpora un listado taxativo de cuerpos dispositivos que deben observar las personas en materia comercial, so pena de la imposición de las sanciones administrativas por parte de la SIC y que, si bien dichas remisiones parecen genéricas a partir de una lectura aislada del precepto, lo cierto es que su alcance puede ser precisado razonablemente con el examen de otros artículos de la ley y con la propia definición de los conceptos señalados⁴⁵.

53. Concluye que la norma acusada cumple con las exigencias del principio de legalidad en materia administrativa, en tanto las conductas que pueden ser sancionadas por la SIC son determinables e identificables. Ahora, si bien reconoce que la normativa a la que se refiere el artículo es “extensa y dispersa”⁴⁶, la carga que genera para los destinatarios que deben revisar el amplio grupo de estatutos para la ejecución de las actividades comerciales, encuentra fundamento en el artículo 78 constitucional que establece, por un lado, la obligación del Estado de controlar “la calidad de [los] bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”, y, por otro lado, el deber de responsabilidad asociado a “la producción y [...] la comercialización de bienes y servicios, [que] atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”.

V. CONSIDERACIONES

A. Competencia

54. De acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque se dirige contra un contenido material del artículo 61 (parcial) de la Ley 1480 de 2011.

Descripción de la norma parcialmente demandada

55. El artículo 61 parcialmente demandado de la Ley 1480 de 2011, “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”, hace parte del título VIII dedicado a los aspectos procedimentales e institucionales, en concreto, del capítulo II que establece las actuaciones administrativas.

56. La disposición normativa describe las sanciones que la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la SIC) podrá imponer, previa investigación administrativa, cuando se presente una inobservancia (i) de las normas contenidas en la misma ley, (ii) de los reglamentos técnicos, (iii) de las normas de metrología legal, (iv) de las instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por la ley citada, o (v) por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios (inciso primero).

57. Las sanciones que establece van desde la imposición de multas hasta el cierre definitivo del establecimiento de comercio, a saber: 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; 5) orden de destrucción de un determinado producto, que sea perjudicial para la salud y seguridad de los consumidores, y 6) multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía.

58. Además, prevé que 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 Ley 1480 de 2011, se les podrán imponer multas hasta por trescientos (300) salarios mínimos legales

mensuales vigentes al momento de la aplicación de la sanción y la prohibición de ejercer el comercio hasta por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria de esta (inciso segundo).

59. El artículo contiene tres párrafos. El primero, establece los criterios que tendrá en cuenta la SIC para efectos de graduar las multas, entre ellos: 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, y 8) el grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

60. El párrafo segundo, dispone que dentro de las actuaciones administrativas solo serán admisibles las mismas causales de exoneración de responsabilidad previstas en el título 1 de Ley 1480 de 2011. Y, finalmente, el párrafo tercero señala que 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, tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia⁴⁷, 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 ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaría técnica de la red.

Análisis de la aptitud sustancial de la demanda

61. Ninguno de los intervinientes o invitados a participar en el proceso ni la procuradora

general de la Nación cuestionaron la aptitud sustancial de la demanda, al entender que las razones planteadas cumplieron las exigencias necesarias para desatar un juicio de constitucionalidad. Sin embargo, tanto el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (supra, 15) como la Universidad Externado de Colombia (supra, 26) expresaron que los dos cargos señalados por el demandante tienen el mismo contenido de fondo, por lo que pueden subsumirse en un mismo análisis.

62. Con todo, la Sala considera necesario adelantar por separado el análisis de los cargos formulados por el demandante.

63. En relación con el cargo por vulneración de los principios de tipicidad y reserva de ley, encuentra que la demanda cumple con las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, necesarias para adelantar el estudio de fondo.

64. En efecto, existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. El cargo recae sobre una proposición jurídica real y existente contenida en el artículo 61 (parcial) de la Ley 1480 de 2011, y plantea una verdadera confrontación entre dicha norma legal y el inciso segundo del artículo 29 de la Constitución. Al respecto, el demandante sostiene que la disposición parcialmente acusada vulnera la mencionada norma constitucional, en lo que tiene que ver con los principios de tipicidad y reserva legal porque, según entiende, hace referencia a unos textos indeterminados, inciertos, vagos y ambiguos que no describen con claridad y precisión la conducta a sancionar, ni señalan criterios precisos y ciertos para determinar cuándo la SIC puede imponer las sanciones previstas en el mismo artículo.

65. El cargo también cumple con el requisito de especificidad porque describe cómo la norma cuestionada posiblemente puede comportar una vulneración del debido proceso, al establecer un tipo sancionatorio en blanco y de remisión. En concreto, el demandante señala que las expresiones “reglamentos técnicos” y “normas de metrología legal” son vagas, pues,

aunque su definición es de orden reglamentario, incorporan disposiciones administrativas, las cuales pueden incluir las medidas de terminología, símbolos, embalaje, marcado, entre otras, sin que sean precisos, determinados o determinables los comportamientos que habilitan a la SIC para imponer las sanciones. Agrega que la imprecisión es más evidente respecto de la expresión “instrucciones” de la entidad porque no define qué se entiende por estas y no delimita a qué tipo de instrucciones se refiere. Esto es, si a las que tienen carácter de orden o mandato o de recomendaciones. Y, finalmente, frente al término “órdenes” resalta que no delimita ni permite inferir a qué tipo de órdenes se refirió el legislador.

66. Además, el cargo es pertinente porque el ciudadano emplea argumentos de naturaleza estrictamente constitucional, pues está poniendo en cuestión que la norma parcialmente demandada desatiende el deber del legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión que constituye la conducta reprochada por el ordenamiento. De manera que, según sus palabras, esta situación impide a los destinatarios del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 conocer con anterioridad a la comisión de la conducta las implicaciones que puede acarrear.

67. En ese orden, el cargo es suficiente para suscitar una duda mínima sobre la conformidad de la norma parcialmente demandada con el artículo 29 constitucional.

68. Ahora, respecto del cargo por vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la Sala estima que no cumple con las condiciones argumentativas mínimas para su estudio de fondo. Según el demandante, los apartes acusados desconocen los mencionados principios, previstos en el artículo 29 de la Constitución, pues no fijan los criterios objetivos que le permitan a la SIC, de manera razonable y proporcional, concretar las hipótesis normativas para el ejercicio de su facultad sancionatoria. Por lo tanto, al no existir dichos presupuestos objetivos que permitan establecer la conducta que se considera infringida, se habilita de manera desproporcionada a la referida entidad para ejercer el poder sancionador ante cualquier incumplimiento de la normativa administrativa.

69. La Sala observa que los argumentos expresados están relacionados con las razones dadas para fundamentar el cargo por vulneración de los principios de tipicidad y reserva de ley. Además de ello, el demandante no logra edificar una censura que cumpla con los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia porque se limita a indicar que las expresiones son desproporcionadas e irrazonables, pero no ofrece razones concretas y determinadas que indiquen que existe una incompatibilidad entre el contenido normativo legal y el artículo 29 superior. Por lo tanto, más que un cargo, el ciudadano formula una afirmación genérica y vaga que no soporta en premisas que puedan ser objeto de comprobación. En consecuencia, sus planteamientos no generan una duda mínima sobre la constitucionalidad de las expresiones porque no presenta todos los argumentos que sustenten las censuras.

70. En ese orden, la Sala acotará el análisis al cargo por la posible vulneración de los principios de tipicidad y reserva de ley, debido a la opción del legislador de hacer un reenvío a los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal, las instrucciones y órdenes emitidas por la SIC para efectos de completar el tipo sancionatorio.

C. Problema jurídico

71. Conforme con lo anterior, corresponde a la Sala determinar si el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, el cual fija la potestad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, vulnera los principios de tipicidad y reserva de ley al establecer como presupuesto de las sanciones a imponer la inobservancia de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes emitidas por la entidad, pese a su supuesto carácter indeterminado, incierto, vago y ambiguo, que alega el demandante.

72. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala estudiará los siguientes temas: (i) el

principio de legalidad y sus expresiones de tipicidad y reserva de ley en el derecho administrativo sancionador, y (ii) las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor.

D. El principio de legalidad y sus expresiones de tipicidad y reserva de ley en el derecho administrativo sancionador

73. El artículo 29 de la Constitución de 1991 incorpora el principio de legalidad, entre otros elementos del derecho al debido proceso, al señalar que “[n]adie 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”. Este principio también ha sido consagrado en el artículo 11.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁸, en el artículo 6.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁹ (aprobado por la Ley 74 de 1968) y en el artículo 4.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-⁵⁰ (aprobada por la Ley 16 de 1972).

74. Esta corporación, en la Sentencia C-394 de 2019⁵¹, presentó un breve marco constitucional del principio de legalidad y recordó los tres elementos esenciales de dicha institución fijados por la jurisprudencia⁵²: (i) la ley previa, que “exige que la conducta y la sanción antecedan en el tiempo a la comisión de la infracción, es decir, que estén previamente señaladas”; (ii) la ley escrita, según la cual “los aspectos esenciales de la conducta y de la sanción [deben estar contenidos] en la ley”; y (iii) la ley cierta, que “alude a que tanto la conducta como la sanción deben ser determinadas de forma que no hayan ambigüedades”.

75. Así, el principio de legalidad requiere “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; [y] (iii) que la sanción

se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable”⁵³. De allí que las finalidades de dicha institución están orientadas a proteger la libertad individual, a asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado, a salvaguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos y a controlar la arbitrariedad administrativa⁵⁴.

76. En esa oportunidad la Corte recordó que el principio de legalidad, que hace parte del derecho al debido proceso, a su vez comprende los principios de tipicidad y de reserva de ley, que guardan entre sí una estrecha relación, subrayando su flexibilidad y menos rigurosidad⁵⁵ en el derecho administrativo sancionador⁵⁶. Por su pertinencia para el caso en estudio, la Sala retoma algunas ideas expresadas en la Sentencia C-394 de 2019.

77. El derecho administrativo sancionador es una especie del derecho punitivo⁵⁷. Este resulta necesario para el adecuado cumplimiento de las funciones de la administración y la ejecución de sus fines⁵⁸, “porque permite realizar los valores del orden jurídico institucional y es la respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para garantizar la organización y el funcionamiento de la administración”⁵⁹. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que en el derecho administrativo sancionador operan los principios que rigen en materia penal, pero con distintos alcances y matices, debido a las diferencias de dichos regímenes sancionadores (supra, 71 y 72); entre otros, los principios de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad y responsabilidad por el acto.

78. En relación con el principio de legalidad, en la Sentencia C-922 de 2001, la Corte recordó que desde sus primeros años, “reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandis las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción

correspondiente”.

79. Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte ha sido pacífica en reconocer que la aplicación *mutatis mutandis* de los principios del derecho penal en el campo del derecho administrativo sancionador es consecuencia del diferente impacto que tales regímenes sancionadores tienen sobre los derechos de las personas. Por ejemplo, en la Sentencia C-530 de 2003⁶⁰ la Corte sostuvo que “los principios del derecho penal [no se aplican] exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal entidad, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero operan con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal”.

80. Asimismo, en la Sentencia C-860 de 2006⁶¹, señaló que “si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal. En esa medida el principio de legalidad consagrado en la Constitución adquiere matices dependiendo del tipo de derecho sancionador de que se trate y aunque la tipicidad hace parte del derecho al debido proceso en toda actuación administrativa, no se puede demandar en este campo el mismo grado de rigurosidad que se exige en materia penal, por cuanto la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados y la teleología de las facultades sancionatorias en estos casos hace posible también una flexibilización razonable de la descripción típica”⁶².

81. Entonces, la intensidad del principio de legalidad guarda una relación directamente proporcional con el rango de los derechos cuya restricción puede prever cada tipo de régimen sancionatorio. Así, a mayor jerarquía del derecho potencialmente afectado, mayor rigor en la aplicación del principio de legalidad.

82. Además, en esa oportunidad precisó la corporación que “[t]al flexibilidad en materia de legalidad y tipicidad se ha justificado por la variabilidad y el carácter técnico de las conductas sancionables, que dificultaría en grado sumo la redacción de un listado minucioso por parte del legislador, así como el señalamiento en cada caso de dichos supuestos técnicos o específicos que permitan al propio tiempo determinar los criterios para la imposición de la sanción. Adicionalmente en ciertas áreas sujetas al control de la Administración, que se caracterizan por su constante evolución técnica, la exigencia rigurosa del principio de legalidad acarrearía en definitiva la impunidad y la imposibilidad de cumplir con las finalidades estatales”⁶³.

83. En ese orden, la flexibilidad y menos rigurosidad en la configuración del tipo sancionatorio persigue garantizar la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los deberes constitucionales a cargo de la administración, sin que tales propósitos justifiquen la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad sancionadora.

84. Ahora, considerando que la tipicidad y la reserva de ley son elementos que integran el principio de legalidad, la flexibilidad de este principio se traduce en que la rigidez que caracteriza en materia penal a tales requisitos cede y se hace flexible en el derecho administrativo sancionador. Este fenómeno se justifica por “la naturaleza de las conductas sancionables en materia administrativa, los bienes jurídicos implicados y la finalidad de las facultades sancionatorias que difieren del derecho penal”⁶⁴.

85. Sobre este particular, en la Sentencia C-242 de 2010⁶⁵, este tribunal explicó que “[e]n el

ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas” (negrillas fuera de texto).

86. Bajo esta perspectiva, sostuvo que se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta, y (iii) la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad⁶⁶.

87. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador. La aplicación diferenciada del principio de tipicidad⁶⁷ en el derecho administrativo sancionador se manifiesta en que la forma típica puede tener un carácter determinable y no necesariamente determinado, “siempre que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa”⁶⁸.

88. En la Sentencia C-343 de 2006, este tribunal señaló que se realiza el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren tres elementos: (i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a

partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley, y (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción⁶⁹.

89. Así las cosas, en el derecho administrativo sancionador es admisible el uso de conceptos jurídicos indeterminados y de tipos en blanco, siempre y cuando sean determinables de forma razonable en virtud de remisiones normativas a otras leyes o a los reglamentos, o de criterios técnicos que señalen con precisión los comportamientos prohibidos y sancionados.

90. Por ejemplo, en la Sentencia C-910 de 2012 la Corte sostuvo que la utilización de un concepto jurídico indeterminado como criterio para establecer la procedencia de los beneficios y subrogados penales, no lesiona la libertad individual y el derecho al debido proceso⁷⁰. En esa oportunidad, reiteró que este tribunal ha descartado la posibilidad de que toda indeterminación sea por sí misma inconstitucional, pues solo lo será en la medida en que de ella se derive directamente una negación o una restricción injustificada de los principios y derechos constitucionales⁷¹. Además, precisó que no se configura la inconstitucionalidad cuando la indeterminación del concepto puede ser “superada y disuelta” a partir de los elementos de juicio que ofrece el propio ordenamiento jurídico⁷².

91. También en la Sentencia C-435 de 2013⁷³, en la que la corporación resumió algunas reglas respecto de los conceptos jurídicos indeterminados y su implicación en el ámbito de las libertades constitucionales⁷⁴, reiteró que cuando sea posible esclarecer su contenido “a partir de las herramientas hermenéuticas que ofrece el propio ordenamiento, la disposición no será inconstitucional”.

92. El principio de reserva de ley en el derecho administrativo sancionador. En relación con la reserva de ley⁷⁵ en el derecho administrativo sancionatorio, la Corte ha señalado que el legislador puede incorporar, en el respectivo tipo punitivo, las remisiones normativas generales pero precisas que completen la proposición sancionatoria. Tal posibilidad fue

claramente explicada en la Sentencia C-699 de 2015⁷⁶ en los siguientes términos:

“La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición”⁷⁷.

93. En ese orden de ideas, la reserva de ley en el derecho administrativo sancionador exige que el legislador como mínimo indique (i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) la definición misma de la sanción o los criterios para determinarla con claridad; (iii) los entes encargados de imponerla, y (iv) el procedimiento sancionador⁷⁸.

94. Desde esta perspectiva, la reserva de ley limita la potestad reglamentaria (art. 189.11 C.P.) porque exige que ciertos asuntos sean regulados por normas de rango legal, sin que ello implique el vaciamiento de la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ellas se circunscriben a un marco de referencia concreto dado por este. Lo anterior significa que si bien el Congreso no está obligado a desarrollar de manera íntegra todas las materias, debe delimitar los temas para

evitar ambigüedades y debe fijar reglas específicas para que opere la debida ejecución de la ley⁷⁹.

95. En consecuencia, para la Corte la descripción típica que puede establecer el legislador en materia de derecho administrativo sancionador es compatible con la Constitución, siempre que esta característica no sea tan amplia que permita la arbitrariedad de la administración. Así, permitir un cierto grado de movilidad a la administración para que aplique las hipótesis fácticas establecidas en la ley, guarda coherencia con los fines constitucionales de la actividad sancionatoria administrativa, en la medida en que hace posible el cumplimiento eficiente y eficaz de las obligaciones que le han sido impuestas por la Constitución⁸⁰.

96. De las ideas anteriores puede concluirse: (i) el principio de legalidad, que a su vez comprende los principios de tipicidad y de reserva de ley, aplica de forma más flexible cuando se trata del derecho administrativo sancionador, por la naturaleza de las conductas sancionables; (ii) en dicho ámbito, se cumple el principio de tipicidad cuando la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (iii) así, en el derecho administrativo sancionador el legislador tiene la posibilidad de incorporar en el respectivo tipo punitivo las remisiones normativas generales pero precisas que completen la proposición sancionatoria. En esa medida, (iv) el legislador goza de una amplia facultad para determinar las infracciones y las sanciones administrativas, siempre y cuando establezca un marco de referencia cierto, con la finalidad de que el funcionario administrativo se oriente por criterios objetivos al momento de cumplir sus funciones sancionatorias, lo que evita que actúe de forma arbitraria.

E. Facultades sancionatorias de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor

97. El Decreto 092 de 2022, “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, y se determinan las funciones de sus dependencias”, en su artículo 1, que modificó el artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, señala las funciones generales de la SIC relacionadas con la protección del consumidor, la promoción y protección de la competencia y la propiedad industrial, y la protección de los datos personales⁸¹.

98. En lo que tiene que ver con la protección del consumidor, la SIC ejerce facultades de inspección, vigilancia y control⁸² de los agentes del mercado para garantizar los derechos de los consumidores⁸³, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos. Para ello, en coherencia con los principios del Estatuto del Consumidor⁸⁴, debe velar por (i) la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad; (ii) el acceso de los consumidores a una información adecuada, que les permita hacer elecciones bien fundadas; (iii) la educación del consumidor; (iv) la libertad de constituir organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten, y (v) la protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

99. La Ley 1480 de 2011 establece en el artículo 59 las facultades administrativas de la SIC en materia de protección al consumidor y, entre otras, describe la de “[v]elar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas” (num. 1). A continuación, en el artículo 60, el Estatuto del Consumidor señala con claridad que las sanciones administrativas serán impuestas previa investigación, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo (hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011).

100. En la Sentencia C-165 de 2019 la Corte se pronunció acerca de las facultades administrativas de la SIC, en concreto, las competencias probatorias establecidas en el artículo 59.4 de la Ley 1480 de 2001. En esa oportunidad, señaló que la remisión que el artículo 60 de la Ley 1480 de 2011 hace al CPACA supone que, a menos que se encuentren

establecidas reglas especiales, el ejercicio de las facultades administrativas de la SIC, y en particular las reglas aplicables al trámite administrativo, serán aquellas dispuestas en el CPACA.

101. Al respecto, el artículo 47 del CPACA señala que “[l]os procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de [la] Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”. En ese orden, las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria que adelante la SIC se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que establece el CPACA, de acuerdo con el artículo 34 de dicha normativa.

102. Ahora, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, parcialmente demandado, la SIC podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones allí previstas, que van desde multas hasta el cierre definitivo del establecimiento de comercio, por inobservancia (i) de las normas contenidas en ese cuerpo normativo, (ii) de los reglamentos técnicos, (iii) de las normas de metrología legal, (iv) de las instrucciones y las órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por el Estatuto del Consumidor, o (v) por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios.

103. El artículo 15 del Decreto 4886 de 2011⁸⁵ regula las funciones de la Dirección de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal. Entre otras, describe las de “[a]delantar las investigaciones administrativas a los fabricantes, importadores, productores y comercializadores de bienes y servicios sujetos al cumplimiento de reglamentos técnicos cuyo control y vigilancia le haya sido asignado a la Superintendencia de Industria y Comercio, e imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, así como por incumplimiento por parte de los organismos evaluadores de la conformidad de reglamentos técnicos, de los deberes y

obligaciones que les son propios” (num. 2), y “[a]delantar las investigaciones administrativas a los fabricantes, importadores, productores y comercializadores de bienes y servicios por violación de las disposiciones relacionadas con metrología legal e imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley” (num. 3).

104. A continuación, la Sala hará énfasis en los supuestos normativos del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 que fueron cuestionados por el demandante.

Reglamentos técnicos

105. La Ley 1480 de 2011, en el título IX dedicado a los aspectos relacionados con el Subsistema Nacional de Calidad⁸⁶, dedica el capítulo II a los reglamentos técnicos y la evaluación de la conformidad (arts. 72 a 74). El artículo 72 precisa que “[c]uando alguna norma legal o reglamentaria haga referencia a las -normas técnicas oficializadas- o las -normas técnicas oficiales obligatorias-, estas expresiones se entenderán reemplazadas por la expresión -reglamentos técnicos-”. El artículo 73 fija la responsabilidad de los organismos de evaluación de la conformidad de un producto o proceso. Y, el artículo 74 regla las facultades de supervisión y control de la SIC en los siguientes términos: “En desarrollo de las facultades de supervisión y control respecto de un determinado reglamento técnico cuya vigilancia tenga a su cargo, la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá imponer las medidas y sanciones previstas en esta ley a quienes evalúen la conformidad de estos, por violación del reglamento técnico”.

106. Según la página institucional de la SIC, “los reglamentos técnicos son documentos de obligatorio cumplimiento expedidos por las autoridades de regulación del Gobierno Nacional, en los que se establecen las características de un producto, servicio o proceso, con el fin de proteger la vida, salud, seguridad, medio ambiente y prevenir prácticas que induzcan a error a los consumidores, entre otros objetivos legítimos tutelados”⁸⁷ (negritas originales).

107. Existe una gran cantidad de reglamentos técnicos aplicables a los diferentes productos, servicios o procesos con miras a proteger los derechos de los consumidores. Así, a manera de ejemplo, hay reglamentos técnicos en productos, en el sector eléctrico, en el sector construcción, en seguridad vial, en el sector gas, entre otros⁸⁸.

108. En relación con el renglón productos, se observa el reglamento técnico andino para el etiquetado de calzado, productos de marroquinería, artículos de viaje y similares⁸⁹; el reglamento técnico para vajillas y artículos de vidrio, cerámica y vitrocerámica en contacto con alimentos, y los artículos de cerámica empleados en la cocción de los alimentos, que se fabriquen e importen para comercialización en el territorio nacional⁹⁰; el reglamento técnico para ollas de presión de uso doméstico que se importen o produzcan nacionalmente para su comercialización en Colombia⁹¹; el reglamento técnico andino para el etiquetado de confecciones⁹²; el reglamento técnico sobre los requisitos que deben cumplir los juguetes y sus accesorios, que se fabriquen, importen y comercialicen en el territorio nacional⁹³, y el reglamento técnico aplicable a pilas de zinc-carbón y alcalinas que se importen o fabriquen o fabriquen nacionalmente para su comercialización en Colombia⁹⁴.

109. En el sector eléctrico, se observa el reglamento técnico para redes internas de telecomunicaciones RITEL⁹⁵; el reglamento técnico de etiquetado - RETIQ, con fines de uso racional de energía aplicable a algunos equipos de uso final de energía eléctrica y gas combustible, para su comercialización y uso en Colombia⁹⁶; el reglamento técnico de instalaciones eléctricas - RETIE⁹⁷; el reglamento técnico de iluminación y alumbrado público - RETILAP⁹⁸, y el reglamento técnico para etiquetado de productos en circunstancias especiales señaladas en el artículo 15 de la Ley 1480 de 2011⁹⁹.

110. En el sector construcción, se observa el reglamento técnico aplicable a la etiqueta de baldosas cerámicas, que se produzcan, importen y comercialicen en Colombia¹⁰⁰; el reglamento técnico aplicable a alambre de acero liso, grafilado y mallas electrosoldadas, para refuerzo de concreto que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia¹⁰¹, y el

reglamento técnico aplicable a barras corrugadas de baja aleación para refuerzo de concreto en construcciones sismo resistentes que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia¹⁰².

111. En materia de seguridad vial, se observa el reglamento técnico de cascos protectores para el uso de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares¹⁰³; el reglamento técnico aplicable a cinturones de seguridad para uso en vehículos automotores, que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia¹⁰⁴; el reglamento técnico número RTC-002MDE para acristalamientos de seguridad que se fabriquen o importen o comercialicen para uso en vehículos automotores y sus remolques, que circulen en Colombia¹⁰⁵; el reglamento técnico aplicable a sistemas de frenos o sus componentes para uso en vehículos automotores o en sus remolques, que se importen o se fabriquen nacionalmente para su uso o comercialización en Colombia¹⁰⁶; el reglamento técnico para llantas neumáticas que se fabriquen, importen o se reencauchen y se comercialicen para uso en vehículos automotores y sus remolques¹⁰⁷, y el reglamento técnico de cintas retrorreflectivas para uso en vehículos automotores y sus remolques que se fabriquen, importen o comercialicen en Colombia¹⁰⁸.

112. En el sector gas, se observa el reglamento técnico para algunos gasodomésticos que se fabriquen nacionalmente o importen para ser comercializados en Colombia¹⁰⁹; el reglamento técnico de instalaciones internas de gas combustible¹¹⁰; el reglamento técnico aplicable a talleres, equipos y procesos de conversión a gas natural comprimido para uso vehicular¹¹¹; el reglamento técnico aplicable a las estaciones de servicio que suministran gas natural comprimido para uso vehicular¹¹², y el reglamento técnico aplicable a la información del estampe original, etiquetado y aspecto físico de cilindros sin costuras de alta presión para gases industriales y medicinales, que se importan o se fabriquen nacionalmente para su comercialización y uso en Colombia¹¹³.

113. La anterior mención a los reglamentos técnicos consultados se hace de manera

enunciativa, sin pretensión de exhaustividad y teniendo en cuenta las normas vigentes en el momento de proferir la sentencia.

114. Pues bien, se observa que los reglamentos técnicos desarrollan con un alto grado de especificidad las normas técnicas que debe cumplir un producto, servicio o proceso dependiendo de la respectiva actividad económica. De tal forma, al ejercer sus facultades sancionatorias, la SIC debe integrar al artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 el respectivo reglamento técnico aplicable.

Normas de metrología legal

115. La Ley 1480 de 2011, en el título IX antes descrito, dedica el capítulo I a desarrollar el tema de la metrología (arts. 68 a 71). El artículo 68 señala las unidades legales de medida, de conformidad con la normativa andina, en cuyo numeral 4 menciona las unidades acostumbradas establecidas por la SIC¹¹⁴, según la regulación del artículo 69¹¹⁵. El artículo 70 dispone que la SIC o la entidad del orden nacional que haga sus veces, fijará las tasas para los servicios de metrología que preste, incluidas las calibraciones, las verificaciones iniciales y subsiguientes, los programas de capacitación y los servicios de asistencia técnica.

116. Finalmente, el artículo 71 establece los responsables en materia de metrología legal y señala que:

“[t]oda persona que use o mantenga un equipo patrón de medición sujeto a reglamento técnico o norma metrológica de carácter imperativo es responsable de realizar o permitir que se realicen los respectivos controles periódicos o aleatorios sobre los equipos que usa o

mantiene, tal como lo disponga la norma. Los productores, expendedores o quienes arrienden o reparen equipos y patrones de medición deben cumplir con las normas de control inicial y realizar o permitir que se realicen los controles metrológicos antes indicados sobre sus equipos e instalaciones. || Se presume que los instrumentos o patrones de medición que están en los establecimientos de comercio se utilizan en las actividades comerciales que se desarrollan en dicho lugar. Igualmente se presume que los productos preempacados están listos para su comercialización y venta”.

117. Según la página institucional de la SIC, “[l]a Metrología se define como la ciencia de las mediciones y sus aplicaciones. Existen tres ramas de la Metrología: científica, industrial y legal. Esta última se relaciona con las actividades que se derivan de los requisitos legales que se aplican a la medición, las unidades de medida, los instrumentos de medida y los métodos de medida que se llevan a cabo por los organismos competentes”¹¹⁶. Es decir, las normas de metrología legal son aquellas que regulan aspectos relacionados con pesos y medidas de los productos presentes en la actividad comercial.

118. Actualmente, en nuestro país las verificaciones metrológicas están a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, de las alcaldías o con el apoyo de organismos autorizados de verificación.

119. Tal como sucede con los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal están determinadas por disposiciones previamente establecidas por la SIC. Entre estas normas, a manera de ejemplo, se observan¹¹⁷:

* Título VI de la Circular Única del 19 de julio de 2001, dedicado a la metrología legal¹¹⁸.

* En materia de alcohosensores evidenciales: Resolución 88919 de 2017, por la cual se adiciona el capítulo noveno en el título VI de la Circular Única y se reglamenta el control metrológico aplicable a los alcoholímetros, etilómetros o alcohosensores evidenciales, y Resolución 38984 de 2022, por la cual se modifica el numeral 9.19 del capítulo noveno del título VI de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

* En materia de balanzas: Resolución 77506 de 2016, por la cual se adiciona el capítulo sexto en el título VI de la Circular Única y se reglamenta el control metrológico aplicable a instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático; Resolución 67759 de 2018, por la cual se modifica la Resolución 77506 del 10 de noviembre de 2016, y Resolución 73136 de 2021, por la cual se extiende la vigencia del reglamento técnico metrológico aplicable a instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático.

* En materia de preempacados: Resolución 32209 de 2020, por la cual se modifican los capítulos primero, segundo y cuarto del título VI de la Circular Única, y se reglamenta el etiquetado y el control metrológico aplicable a productos preempacados.

* En materia de surtidores de combustible líquido: Resolución 77507 de 2016, por la cual se adiciona el capítulo séptimo en el título VI de la Circular Única y se reglamenta el control metrológico aplicable a surtidores, dispensadores y/o medidores de combustibles líquidos. Esta resolución es modificada por las resoluciones 67760 de 2018, 73133 de 2021, 37337 de 2022 y 79389 de 2022.

* En materia de taxímetros: Resolución 88918 de 2017, por la cual se adiciona el capítulo octavo en el título VI de la Circular Única y se reglamenta el control metrológico aplicable a taxímetros electrónicos, y Resolución 32207 de 2020, por la cual se modifica el numeral 8.21 del capítulo octavo del título VI de la Circular Única de la Superintendencia de Industrial y Comercio.

120. La Sala precisa nuevamente que el anterior listado se hace de manera enunciativa, sin pretensión de exhaustividad y teniendo en cuenta las normas vigentes en el momento de proferir la sentencia.

121. Se observa, entonces, que las normas de metrología legal gozan de un grado similar de especificidad y tecnicismo que los reglamentos técnicos. De tal forma, el tipo sancionatorio que aplica la SIC se integra con el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y la norma de metrología legal pertinente según la actividad económica.

Instrucciones y órdenes

122. El artículo 59 de la Ley 1480 de 2011 antes mencionado, describe algunas facultades administrativas de la SIC en relación con la protección al consumidor. En el numeral 2 establece la de “[i]nstruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación”. Asimismo, dicha disposición consagra diferentes órdenes que puede emitir la entidad:

* “Ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores” (num. 6).

* “Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico” (num. 8).

* “Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor” (num. 9).

* “Ordenar la devolución de los intereses cobrados en exceso de los límites legales y la sanción establecida en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación o en los contratos de crédito realizados con personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia en la actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular” (num. 11).

* “Ordenar al proveedor reintegrar las sumas pagadas en exceso y el pago de intereses moratorios sobre dichas sumas a la tasa vigente a partir de la fecha de ejecutoria del correspondiente acto administrativo, en los casos en que se compruebe que el consumidor pagó un precio superior al anunciado” (num. 12).

* “Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores” (num. 14).

123. Adicionalmente, el artículo 1 del Decreto 092 de 2022, que modifica el artículo 1 del

Decreto 4886 de 2011, señala la facultad de la SIC de impartir instrucciones en materia de protección al consumidor (num. 55), ámbito en el que podrá fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación¹¹⁹.

124. Por mencionar un ejemplo, en su momento la SIC expidió la Circular Externa No. 006 del 13 de octubre de 2021 destinada a los proveedores que comercializaran bienes en el marco de los días exentos del impuesto sobre las ventas -IVA-120. En dicho acto anunció como objeto el siguiente: “Impartir instrucciones a los proveedores que comercialicen bienes en los días de exención del impuesto sobre las ventas -IVA-, bien sea de manera presencial o a través de comercio electrónico, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los deberes legales en materia de protección al consumidor”¹²¹. En esa ocasión, impartió instrucciones relacionadas con las medidas previas a los días de exención a adoptar por los proveedores que comercializaran bienes, la información pública de los precios, las promociones, las ofertas e incentivos, la publicidad, las medidas de bioseguridad, entre otras.

125. Como puede observarse, las instrucciones y las órdenes están delimitadas por un ámbito de aplicación muy específico y cuentan con unos destinatarios determinados, además, están orientadas a hacer efectivo el control a cargo de la SIC en materia de consumo. Así las cosas, el tipo sancionatorio que aplica la SIC se integra con el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y la respectiva instrucción u orden impartida.

126. Finalmente, la Sala encuentra pertinente mencionar la Sentencia C-713 de 2012, en la cual la Corte declaró exequible la potestad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud cuando la conducta a sancionar proviene del incumplimiento de instrucciones y órdenes expedidas por dicha entidad a partir de la ejecución de las facultades administrativas impuestas por el legislador (numeral 130.7 del original artículo 130 de la Ley 1438 de 2011¹²²). En esa oportunidad este tribunal indicó que ello no quebranta el principio de legalidad porque tales instrucciones y órdenes procuran que se cumpla la ley y se derivan,

precisamente, del contenido mismo de la ley. Por consiguiente, reconoció la posibilidad de que exista una tipicidad en blanco que sea completada con el método legislativo de la remisión a otras normas como, por ejemplo, las órdenes e instrucciones¹²³.

127. Con fundamento en lo anterior, puede concluirse que los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal, las instrucciones y las órdenes impartidas por la SIC en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por el Estatuto del Consumidor, se orientan a desarrollar con un alto grado de especificidad y tecnicismo las conductas que se esperan de los agentes del mercado. Esto porque, de acuerdo con el artículo 78 de la Constitución, el Estado es responsable, de un lado, de ejercer el control de calidad de los bienes y los servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización; y, de otro lado, de sancionar a 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.

128. La conclusión anterior no conlleva un aval constitucional a las normas objeto de la remisión, pues estas no son controlables por esta Corte y no han sido efectivamente controladas por esta instancia constitucional. En ese orden, cuando una de esas disposiciones normativas no satisfaga los requisitos constitucionales que exigen los principios de tipicidad y reserva de ley, podrán ser objeto de control concreto por la autoridad judicial competente de la jurisdicción contencioso administrativa, a quien corresponde la atribución de evaluar los actos administrativos sancionatorios, y, por supuesto, por el juez de tutela. Ello podría conducir a la inaplicación de esas normas por deficiente claridad o precisión en el contenido de la conducta exigida o por la deficiente publicidad del parámetro.

129. Finalmente, es importante reiterar que el ejercicio de las facultades sancionatorias por parte de la SIC debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso, que aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 C.P.). En la Sentencia C-561 de 2015, en la que se estudió la constitucionalidad de algunas disposiciones del Estatuto del

Consumidor relacionadas con las atribuciones mencionadas, este tribunal sostuvo que “en toda actuación sancionatoria deben aplicarse estrictamente los principios del debido proceso y que todo abuso de poder puede ser controlado, bien por los medios de la vía gubernativa, bien ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o incluso, en sede de tutela”. Además, señaló que los procedimientos sancionatorios de competencia de la entidad deben adelantarse única y exclusivamente con el propósito de defender los derechos de los consumidores.

F. El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 no vulnera los principios de tipicidad ni de reserva de ley

130. El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 señala que la SIC podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en la misma disposición por inobservancia de las normas contenidas en dicha ley, de los reglamentos técnicos, de las normas de metrología legal, de las instrucciones y las órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por el mismo Estatuto del Consumidor, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios.

131. Según plantea el demandante, la anterior disposición normativa vulnera los principios de tipicidad y reserva de ley porque al hacer referencia a la inobservancia de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes impartidas por la SIC, acude a unos textos indeterminados, inciertos, vagos y ambiguos que no describen con claridad y precisión la conducta reprochada por el ordenamiento o los criterios para determinar cuándo la entidad puede imponer las sanciones previstas en la disposición normativa.

132. La Sala no comparte el anterior entendimiento por las razones que a continuación pasa a explicar.

133. El artículo 61 parcialmente cuestionado implica la descripción de un tipo sancionatorio que logra completarse mediante la técnica del reenvío a otros artículos del propio cuerpo normativo y a otras normas de tipo administrativo proferidas por la SIC en ejercicio de su facultad de velar por la observancia de las disposiciones contenidas en el Estatuto del Consumidor.

134. En el caso que se estudia, la estipulación de un tipo punitivo genérico no quebranta por sí mismo el ordenamiento constitucional. Esto en la medida en que la proposición sancionatoria es determinable a partir de la concreción que sistemáticamente alcanza por medio de las otras normas administrativas que el legislador específicamente ha señalado. En efecto, el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 de manera expresa remite a los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal y a las instrucciones y las órdenes que imparta la SIC en ejercicio de las facultades que le son atribuidas en materia de consumo, con lo cual la previsión objeto de demanda adquiere un carácter determinable al acudir a las remisiones normativas referidas.

135. Como se indicó en ideas anteriores (supra, 96), en el derecho administrativo sancionador se cumple el principio de tipicidad cuando la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas. Esto es así porque en dicho ámbito el legislador tiene la posibilidad de incorporar en el respectivo tipo punitivo las remisiones normativas generales pero precisas que completen la proposición sancionatoria. En esa medida, goza de una amplia facultad para determinar las infracciones y las sanciones administrativas, siempre y cuando establezca un marco de referencia cierto, con la finalidad de que el funcionario administrativo se oriente por criterios objetivos al momento de cumplir sus funciones sancionatorias.

136. Así, la flexibilización del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador establece barreras a la arbitrariedad de la administración, al circunscribir la discrecionalidad de esta a aspectos exclusivamente complementarios de tipos conductuales o de sanción previamente previstos por el órgano legislativo. Sobre este aspecto resulta pertinente recordar cómo la jurisprudencia de esta corporación ha indicado que “el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas”¹²⁴.

137. Bajo esta perspectiva, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se cumple el principio de legalidad, el cual subsume los principio de tipicidad y reserva de ley, cuando el legislador establece: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”, y (iii) “la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad”¹²⁵.

138. Pasa la Sala a analizar los anteriores presupuestos en atención a los apartes demandados del inciso primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

139. En el artículo 61 del Estatuto del Consumidor el legislador establece los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada por la SIC. La Sala constata que la disposición normativa determina con claridad (i) el órgano competente en materia sancionatoria, esto es, la Superintendencia de Industria y Comercio; (ii) las infracciones, es decir, la descripción de las conductas que serán objeto de reproche, y que se generan por la inobservancia de las normas contenidas en el propio Estatuto del Consumidor, de los reglamentos técnicos, de las normas de metrología legal, de las instrucciones y órdenes que imparta la entidad en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por la misma ley, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios; (iii) las sanciones a imponer, que van desde una multa hasta el cierre

definitivo del establecimiento de comercio¹²⁶, y (iv) la previsión de que las sanciones se deberán atribuir previa investigación administrativa.

140. El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 establece un marco de referencia cierto que permite concretar de manera razonable el tipo sancionatorio. Del texto se deriva sin mayor labor interpretativa que las sanciones a imponer por parte de la Superintendencia obedecen a (i) la inobservancia de las normas contenidas en la Ley 1480 de 2011 en materia de protección al consumidor; (ii) la inobservancia de los reglamentos técnicos que establecen las características de los productos, servicios o procesos (105 a 114, supra); (iii) la inobservancia de las normas de metrología legal que regulan los aspectos relacionados con pesos y medidas de los productos (115 a 121, supra); (iv) la inobservancia de las instrucciones y las órdenes que imparta la SIC en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por la ley mencionada (122 a 126, supra), y (v) la desatención de la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios. Todo lo anterior, enmarcado en la facultad administrativa de la entidad de “[v]elar por la observancia de las disposiciones contenidas en [el Estatuto del Consumidor] y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas”, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011.

141. Entonces, concretando el análisis a los apartes cuestionados por el demandante, se entiende que el tipo sancionatorio que aplica la SIC se integra con el artículo 61 del Estatuto del Consumidor y el respectivo reglamento técnico, o la norma de metrología legal, o la instrucción u orden impartida por la entidad en ejercicio de las facultades que la Ley 1480 de 2011 le atribuye. Como ya se indicó, dichas normas administrativas se orientan a desarrollar con un alto grado de especificidad y tecnicismo las conductas que se esperan de los agentes del mercado (supra, 127). En ese orden, se ofrece un marco de referencia cierto que permite concretar de manera razonable las conductas objeto de reproche, por lo que no se ven afectados los principios de tipicidad y reserva de ley.

143. Nótese, además, que la exigencia que se hace a los agentes del mercado (productores y comercializadores de bienes y servicios) no es que conozcan y apliquen un sin número de reglamentos técnicos, normas de metrología legal, instrucciones y órdenes impartidas por la SIC, sino solo aquellas disposiciones que son pertinentes con la actividad que desarrollan o pretendan desarrollar. Lo anterior se encuadra en los deberes mínimos de diligencia exigidos, pues el inciso segundo del artículo 78 de la Constitución establece que “[s]erán 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”.

144. En todo caso, previendo que el ejercicio de las facultades sancionatorias de la SIC no puede ser absoluto, el legislador delimitó los contornos de su competencia al señalar de manera específica y precisa un marco de referencia –el Estatuto del Consumidor– y unos parámetros objetivos –los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal, las instrucciones y las órdenes– sobre los cuales la entidad debe fundamentar la sanción. Además, al advertir que el ejercicio de las funciones de la Superintendencia tiene por objeto concretar el contenido del Estatuto del Consumidor, entre otros, garantizar los derechos de los consumidores¹²⁸, y que las sanciones se deben imponer previa investigación administrativa.

145. Ahora, no sobra advertir que la regulación técnica y especializada contenida en la normativa reglamentaria, que concreta la proposición sancionatoria establecida en el artículo 61 del Estatuto del Consumidor, debe ser previa a la conducta objeto de reproche. Además, con la finalidad de facilitar y asegurar su conocimiento, cuando se trate de reglamentos técnicos, normas de metrología legal e instrucciones de contenido general se debe hacer su publicación y promoción por medio de los canales dispuestos por la SIC, y tratándose de órdenes de contenido particular se debe hacer la debida notificación a sus destinatarios. Esto para que sea exigible su cumplimiento y pueda fundamentarse en debida forma la sanción.

146. El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 establece las sanciones que serán impuestas por la SIC. La disposición normativa describe expresamente las sanciones que serán impuestas por la Superintendencia, a saber: (i) multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción; (ii) cierre temporal del establecimiento de comercio hasta por 180 días; (iii) 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; (iv) prohibición temporal o definitiva de producir, distribuir u ofrecer al público determinados productos; (v) orden de destrucción de un determinado producto, que sea perjudicial para la salud y seguridad de los consumidores, y (vi) multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía.

147. Adicionalmente el párrafo 1º señala los criterios que tendrá en cuenta la SIC para efectos de graduar la multa, a saber: (i) el daño causado a los consumidores; (ii) la persistencia en la conducta infractora; (iii) la reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor; (iv) la disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores; (v) la disposición o no de colaborar con las autoridades competentes; (vi) el beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción; (vii) 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 (viii) el grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

148. De lo anterior puede concluirse que en el caso estudiado se cumple el principio de legalidad, en particular, los principios de tipicidad y reserva de ley que lo integran, pues el legislador fijó en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 criterios objetivos que permiten razonablemente concretar la hipótesis normativa sancionatoria. Esto porque señaló los elementos básicos de la conducta típica que puede ser sancionada; estableció un marco de

referencia cierto que permite concretar de manera razonable las conductas objeto de reproche, y precisó las sanciones a imponer.

149. En consecuencia, la Sala Plena declarará la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 por los cargos analizados.

G. Síntesis de la decisión

150. La Sala Plena estudió la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 61 (parcial) de la Ley 1480 de 2011, por la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución. Según planteó el demandante, la anterior disposición normativa vulnera los principios de tipicidad y reserva de ley porque al hacer referencia a la inobservancia de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), acude a unos textos indeterminados, inciertos, vagos y ambiguos que no describen con claridad y precisión la conducta reprochada por el ordenamiento o los criterios para determinar cuándo la entidad puede imponer las sanciones previstas en la disposición normativa.

151. En ese contexto, le correspondió determinar si el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, el cual fija la potestad sancionatoria de la SIC en materia de protección al consumidor, vulnera los principios de tipicidad y reserva de ley al establecer como presupuesto de las sanciones a imponer la inobservancia de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes emitidas por la entidad.

152. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte estudió el principio de legalidad y sus expresiones de tipicidad y reserva de ley en el derecho administrativo sancionador, y las

facultades sancionatorias de la SIC en materia de protección al consumidor.

153. En relación con el primer análisis, concluyó que (i) el principio de legalidad, que a su vez comprende los principios de tipicidad y de reserva de ley, aplica de forma más flexible cuando se trata del derecho administrativo sancionador, por la naturaleza de las conductas sancionables; (ii) en dicho ámbito, se cumple el principio de tipicidad cuando la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (iii) así, en el derecho administrativo sancionador el legislador tiene la posibilidad de incorporar en el respectivo tipo punitivo las remisiones normativas generales pero precisas que completen la proposición sancionatoria. En esa medida, (iv) el legislador goza de una amplia facultad para determinar las infracciones y las sanciones administrativas, siempre y cuando establezca un marco de referencia cierto, con la finalidad de que el funcionario administrativo se oriente por criterios objetivos al momento de cumplir sus funciones sancionatorias, lo que evita que actúe de forma arbitraria.

154. En relación con el segundo análisis, señaló que de conformidad con el 61 de la Ley 1480 de 2011, previa investigación administrativa, la SIC podrá imponer las sanciones allí previstas, que van desde multas hasta el cierre definitivo del establecimiento de comercio, por inobservancia (i) de las normas contenidas en ese cuerpo normativo, (ii) de los reglamentos técnicos, (iii) de las normas de metrología legal, (iv) de las instrucciones y las órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por el Estatuto del Consumidor, o (v) por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios.

156. Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 no vulnera los principios de tipicidad y reserva de ley, porque (i) señala los elementos

básicos de la conducta típica que puede ser sancionada; (ii) establece un marco de referencia cierto que permite concretar de manera razonable las conductas objeto de reproche, y (iii) precisa las sanciones a imponer.

157. En consecuencia, declara la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 por los cargos analizados.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “inobservancia”, “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,” contenidas en el inciso primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”, por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Según consta en el expediente, mediante Auto del 29 de junio de 2022, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda al encontrar que las razones expuestas no cumplieron con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia, necesarios para la procedencia de la acción pública de inconstitucionalidad. Presentado escrito de subsanación, mediante Auto del 25 de julio de 2022, el suscrito magistrado sustanciador admitió la demanda en contra del artículo 61 (parcial) de la Ley 1480 de 2011 por la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución, y dio continuidad al trámite. Al respecto (i) comunicó la admisión de la demanda a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes; a los ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, para que, si lo consideraban conveniente, presentaran las razones que justifican la constitucionalidad de la disposición sometida a control; (ii) dispuso la fijación en lista de la norma acusada por el término de diez (10) días, para la intervención ciudadana; (iii) dio traslado a la procuradora general de la Nación por un término de treinta

(30) días, para que rindiera el concepto de su competencia; y finalmente, (iv) invitó a diferentes entidades públicas y privadas para que, si a bien lo tenían, intervinieran dentro del proceso con el propósito de presentar su concepto respecto del cargo admitido. Dentro del plazo de fijación en lista se recibieron, en su orden, las intervenciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Universidad Externado de Colombia. Sin embargo, con posterioridad a dicho término se recibieron los conceptos de la Federación Nacional del Comercio –FENALCO– y del Instituto Nacional de Metrología –INM–, luego de que el magistrado sustanciador, con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, mediante autos del 25 de agosto de 2022 y del 5 de septiembre de 2022, respectivamente, considerara viable acceder a sus solicitudes de ampliación del plazo para conceptuar. La procuradora general de la Nación rindió concepto el 14 de septiembre de 2022.

2 Mediante el cual se regula el “régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, conforme con las disposiciones señaladas en el artículo 242 de la Constitución.

3 “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

4 Publicada en el Diario Oficial No. 48.220 del 12 de octubre de 2011.

5 Escrito de demanda, folio 9.

6 *Ibíd.*, folio 12.

7 *Ibídem.*

8 Para fundamentar su reparo citó en extenso la Sentencia C-135 de 2016.

9 Escrito de demanda, folio 12.

10 Escrito de subsanación, folios 7 y 8.

11 Durante el término de fijación en lista, que venció el 18 de agosto de 2022, y el concedido adicionalmente a algunos invitados a rendir concepto. En efecto, el magistrado sustanciador,

(i) mediante Auto del 25 de agosto de 2022 le concedió a FENALCO cinco (5) días hábiles adicionales para que presentara su concepto en el asunto de la referencia, luego de que dicha federación, el 19 de agosto del año en curso, remitiera un correo electrónico solicitando que se le permitiera pronunciarse de forma extemporánea acerca de la disposición acusada. Además, (ii) por medio de Auto del 5 de septiembre de 2022 le concedió al INM dos (2) días hábiles adicionales para que presentara su concepto en el asunto de la referencia, luego de que dicho instituto, el 1 de septiembre del mismo año, remitiera un correo solicitando que también se le permitiera pronunciarse de forma extemporánea. Dichos plazos fueron fijados de esa manera para no alterar el curso normal del proceso.

12 Artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

13 Por conducto de Nubia Yenith Córdoba Zambrano, abogada de la Oficina Asesora Jurídica del ministerio.

14 Fundamentó su posición en las sentencias C-094 de 2021, C-699 de 2015, C-242 de 2010, C-742 de 2010 y C-860 de 2006.

15 Escrito de intervención, folio 9.

16 Ibídem.

17 Ibíd., folio 10.

18 En este punto, precisa que “las exigencias técnicas que integran un reglamento técnico o un reglamento técnico de carácter metrológico, no describen infracciones o conductas, establecen características que deberán demostrar productos, procesos o métodos de producción con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, pero que son de obligatorio cumplimiento porque garantizan en términos de calidad y confiabilidad la protección de los intereses de los consumidores” (folio 16 del escrito de intervención).

19 Menciona, en concreto, las siguientes facultades: “Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación” (num. 2). Ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la

publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores (num. 6). “Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico” (num. 8). “Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor” (num. 9). “Ordenar la devolución de los intereses cobrados en exceso de los límites legales y la sanción establecida en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación o en los contratos de crédito realizados con personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia en la actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular” (num. 11). “Ordenar al proveedor reintegrar las sumas pagadas en exceso y el pago de intereses moratorios sobre dichas sumas a la tasa vigente a partir de la fecha de ejecutoria del correspondiente acto administrativo, en los casos en que se compruebe que el consumidor pagó un precio superior al anunciado” (num. 12). “Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores” (num. 14). “La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios” (num. 15).

20 En este punto, cita la Sentencia C-561 de 2015, en la que la corporación se pronunció acerca de las facultades sancionatorias en materia de derecho del consumidor atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio.

21 En virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

22 Por conducto de Álvaro Yáñez Rueda, jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

23 Concepto presentado por Camilo Burbano Cifuentes, profesor de la Universidad Externado de Colombia, por asignación del director del Departamento de Derecho Penal y Criminología.

24 Folio 3 del concepto.

25 Menciona las sentencias C-394 de 2019, C-491 de 2016, C-412 de 2015, C-713 de 2012, C-475 de 2004 y C-406 de 2004, entre otras.

27 Refiere las sentencias C-181 de 2016, C-412 de 2015, C-713 de 2012, C-343 de 2006, C-827 de 2001, -1161 de 2000, C-996 de 2000, C-739 de 2000, C-211 de 2000 y C-241 de 1997.

28 Señala las sentencias C-699 de 2015, C-242 de 2012, C-742 de 2010 y C-860 de 2006.

29 Folio 6 del concepto.

30 *Ibíd.*, folio 7.

31 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2011.

32 Folio 8 del concepto.

33 *Ibídem.* En este punto se detiene para conceptualizar los reglamentos técnicos, las normas de metrología legal y las instrucciones y órdenes de la Superintendencia de Industria y Comercio.

34 Por conducto del presidente ejecutivo y representante legal de la Federación, Jaime Alberto Cabal Sanclemente.

35 Folio 3 del concepto.

36 *Ibídem.*

37 Concepto presentado por el director general (E), Hernán Alonso Zúñiga Carvajal.

38 En este punto, hace mención de la Sentencia C-412 de 2015.

39 Fundamenta su afirmación en la Sentencia C-742 de 2010.

40 Folio 11 del concepto.

41 Ibídem.

42 Cita la Sentencia C-394 de 2019.

43 Aparte tomado de la Sentencia C-501 de 2014.

44 Folio 3 del concepto.

45 Precisa que el significado de los “reglamentos técnicos” se encuentra en los artículos 72 a 74 de la Ley 1480 de 2011; la operación de las “normas de metrología legal” está ordenada en los artículos 68 a 71, y el régimen jurídico de las “instrucciones y órdenes” que puede impartir la Superintendencia de Industria y Comercio es regulado en el artículo 59. Además, trae las definiciones que al respecto ha señalado la SIC acerca de los reglamentos técnicos, la metrología legal y las instrucciones y órdenes (ver folios 3 y 4 del concepto).

46 Folio 4 del concepto.

47 La expresión en cursiva fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-561 de 2015. En esa ocasión el análisis consistió en verificar si la regulación desconocía la prohibición de establecer rentas con destinación específica, de acuerdo con el artículo 359 de la Constitución, y si al prever que el dinero recaudado a través de esas multas ingrese al presupuesto de la misma institución que las impone, se vulneraba el principio de imparcialidad que, como componente del debido proceso, debe asegurarse en todos los trámites administrativos y judiciales.

48 “Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito”.

49 “En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte [...] de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito. [...]”.

50 “En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse [...] de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. [...]”.

51 En esa ocasión la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 26 (parcial) de la Ley 1340 de 2009, “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección a la competencia”, que hace referencia a la potestad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio al señalar el monto de las multas a personas naturales, declarando su exequibilidad.

52 Al respecto, pueden ser consultadas las sentencias C-333 de 2001, C-853 de 2005, C-507 de 2006, C-343 de 2006, C-406 de 2004, y C-1011 de 2008, citadas en la Sentencia C-394 de 2019.

53 Corte Constitucional, Sentencia C- 475 de 2004.

54 Corte Constitucional, sentencias C-031 de 2012, C-135 de 2016 y C-394 de 2019, esta última que cita las sentencias C-710 de 2001 y C-099 de 2003.

55 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-530 de 2003 y C-406 de 2004.

57 En Sentencia C-818 de 2005 la Corte sostuvo que “el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador”.

58 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-597 de 1996 y C-595 de 2010, citadas en la Sentencia C-135 de 2016.

59 Corte Constitucional, Sentencia C-135 de 2016.

60 En esta sentencia se enjuiciaron varios artículos de la Ley 769 de 2002, “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

61 En esta sentencia este tribunal estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 209 y 211 (parciales) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sustituidos por el artículo 45 de la Ley 795 de 2003.

62 Esta decisión fue reiterada en la Sentencia C-094 de 2021 en la se sostuvo que “[d]e manera reiterada, la Corte ha explicado que los principios de legalidad y tipicidad tienen un alcance distinto en el derecho administrativo sancionador, en comparación con el derecho penal, a pesar de que este también es una rama del derecho mediante la cual el Estado ejerce el ius puniendi”.

63 Corte Constitucional, Sentencia C-860 de 2006.

64 Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2017, que cita la Sentencia C-703 de 2010.

65 Reiterada en la Sentencia C-032 de 2017.

66 Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 2010, reiterada en la Sentencia C-032 de 2017.

67 De acuerdo con lo indicado en las sentencias C-092 de 2018 y C-412 de 2015, el principio de tipicidad, que se desprende del principio de legalidad, “hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión”.

68 Corte Constitucional, sentencias C-406 de 2004 y C-835 de 2005.

69 Estos elementos fueron reiterados en las sentencias C-242 de 2010 y C-135 de 2016.

70 En la Sentencia C-910 de 2012 el tribunal declaró la exequibilidad del concepto jurídico indeterminado “personalidad” contenido en el numeral 2 del artículo 27 de la Ley 1142 de 2007, al encontrar que el examen de la personalidad del imputado o acusado mayor de 65 años para efectos de la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por la del lugar de residencia, no vulnera la cláusula del Estado social de Derecho, el principio de igualdad y los derechos al debido proceso y al libre desarrollo de la personalidad.

71 Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 2009. En esa ocasión la corporación concluyó que se viola la prohibición de tipos sancionatorios disciplinarios indeterminados cuando estos emplean conceptos que no tienen un “grado de indeterminación aceptable constitucionalmente”, en especial, cuando se trata de normas que tipifican faltas conductas que no tengan una relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal, como ocurre, por ejemplo con normas sancionatorias disciplinarias que prohíben cometer actos contra “la moral” o “las buenas costumbres”. Por lo tanto, declaró la inexecutable del numeral 9 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, “por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

72 Siguiendo los fundamentos de la Sentencia C-350 de 2009, en la C-910 de 2012 la Corte sostuvo: “Con respecto a los denominados ‘conceptos jurídicos indeterminados’, este tribunal ha afirmado que su admisibilidad debe ser evaluada en cada caso particular, atendiendo a las siguientes pautas: || - La indeterminación no puede ser examinada en abstracto, sino siempre en el contexto específico en el que se enmarca el respectivo concepto. La razón de ello es que como el derecho no es la simple sumatoria de palabras, sino que está conformada por normas que asumen la forma de reglas o principios, únicamente en función de estas normas se puede definir su legitimidad. Así, por ejemplo, la expresión ‘buenas costumbres’ puede ser admisible en el contexto de un precepto concreto, pero no en otro distinto. || - El criterio para establecer la admisibilidad de un concepto indeterminado en un contexto particular es su incidencia e impacto en los principios y derechos constitucionales, de modo que cuando de su utilización se sigue una restricción injustificada de los mismos, se afecta su validez. || - Cuando la indeterminación del concepto puede ser superada y disuelta, de modo que a partir de los elementos de juicio que ofrece el propio ordenamiento jurídico se puede identificar y precisar el contenido, sentido y alcance del respectivo precepto, no se configura la inconstitucionalidad” (negritas fuera de texto).

73 En esa oportunidad la Corte declaró la executable del inciso primero del artículo 137 del Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre policía”, que establece que “[l]os espectadores están obligados a guardar la compostura y el decoro debidos”.

74 Las reglas fijadas son las siguientes: “(i) Los conceptos jurídicos indeterminados no suponen la discrecionalidad de las autoridades puesto que implican clasificar una situación para tomar una única medida apropiada o justa. || (ii) Si bien se admite cierto grado de

indeterminación y ambigüedad en el lenguaje jurídico, y no obstante no todo concepto jurídico indeterminado sea per se inconstitucional, el Legislador debe evitar emplear palabras y conceptos que impliquen un grado de ambigüedad tal, que afecten la certeza del derecho y lleven a una interpretación absolutamente discrecional de la autoridad a quien corresponde aplicar determinada disposición, especialmente cuando se trata de normas que restringen el derecho a la libertad en sus múltiples expresiones. || (iii) Cuando sea posible esclarecer un concepto jurídico indeterminado, a partir de las herramientas hermenéuticas que ofrece el propio ordenamiento, la disposición no será inconstitucional. Por el contrario, si el concepto es tan abierto que no puede ser concretado en forma razonable, se desconoce el principio de legalidad. || (iv) En materia sancionatoria, ya sea penal o disciplinaria, la exigencia de certeza sobre el supuesto de hecho de una norma es mayor puesto que la aplicación de la misma puede implicar una afectación más profunda de los derechos y libertades constitucionalmente protegidas” (negritas fuera de texto). Corte Constitucional, Sentencia C-435 de 2013.

75 De acuerdo con la Sentencia C-921 de 2001, el principio de reserva de ley implica que “sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición”.

76 En esa oportunidad la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990, “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”.

77 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015.

78 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-343 de 2006, C-1011 de 2008 y C-135 de 2016.

79 Corte Constitucional, Sentencia C-135 de 2016.

80 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-406 de 2004, C-1011 de 2008 y C-135 de 2016.

81 El artículo 1 del Decreto 092 de 2022 establece las funciones generales de la entidad. Entre otras, señala: “[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre protección al

consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso y ordenar las medidas que resulten pertinentes” (num. 17); “[i]mponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que de acuerdo con la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, por incumplimiento de la metrología legal, así como de aquellos reglamentos técnicos cuya vigilancia se le haya asignado expresamente, por incumplimiento por parte de los organismos evaluadores de la conformidad de reglamentos técnicos de los deberes y obligaciones que les son propios, así como por la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones” (num. 18); “[o]rganizar e instruir la forma en que funcionará la Metrología Legal en Colombia” (num. 41); “[e]jercer funciones de control metrológico de carácter obligatorio en el orden nacional” (num. 42); “[c]olaborar activamente con la capacitación a las entidades del orden territorial en asuntos de metrología legal y verificación de reglamentos técnicos (num. 46); “[e]xpeditar la reglamentación para la operación de la metrología legal” (num. 49); “[i]mpartir 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” (num. 55), y “[s]ervir de facilitador entre los consumidores y los productores, distribuidores, expendedores y proveedores de bienes o servicios, según el caso, que presuntamente hayan violado las normas de protección del consumidor, con el fin de que estos, de manera directa, solucionen las diferencias surgidas en una relación de consumo. La facilitación que adelante la Superintendencia no suspende el trámite que deba adelantarse para establecer la existencia de una conducta violatoria de las normas de protección del consumidor” (num. 60).

82 En el marco de una demanda de inconstitucional en contra del numeral 4 del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, que autoriza algunas competencias probatorias a la SIC, esta Corte se pronunció acerca de estas facultades. Expuso que “[c]omo lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, no existe una definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control. Si bien la propia Constitución, en artículos como el 189, emplea estos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho. En la misma sentencia C-570 de 2012, este Tribunal concluyó que las funciones de inspección, vigilancia y control se

caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada; y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control”. Adicionalmente, señaló que dichas funciones deben ser ejercidas con estricto apego al debido proceso (art. 29 C.P.). La corporación decidió declarar exequible el numeral 4 (parcial) del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, “en el entendido de que las competencias allí previstas (i) deben ejercerse a la luz de lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código General del Proceso, y (ii) no comprenden la realización de interceptaciones o registros ni otras actividades probatorias que, según la Constitución, se encuentran sometidas a reserva judicial de conformidad con la Constitución”.

83 El artículo 3 de la Ley 1480 de 2011 establece los derechos y deberes de los consumidores y usuarios. Entre los derechos, se encuentran los siguientes: a recibir productos de calidad, a la seguridad e indemnidad, a recibir información, a recibir protección contra la publicidad engañosa, a la reclamación, a la protección contractual, a la elección, a la participación, a la representación, a informar, a la educación y a la igualdad.

84 Ver artículo 1 de la Ley 1480 de 2011.

85 “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”.

86 Tanto la Superintendencia de Industria y Comercio como el Instituto Nacional de Metrología hacen parte del Subsistema Nacional de la Calidad –SICAL–, subsistema que está amparado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo 1074 de 2015.

87 Superintendencia de Industria y Comercio. Reglamentos Técnicos y Metrología Legal / Reglamentos Técnicos.
<https://www.sic.gov.co/tema/reglamento-tecnico-metrologia-legal/reglamentos-tecnicos>.

88 Los reglamentos pueden ser consultados en la página oficial de la SIC, <https://www.sic.gov.co/tema/reglamento-tecnico-metrologia-legal/reglamentos-tecnicos>. Adicionalmente, en la página institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se pone en conocimiento del público en general el inventario de los reglamentos técnicos vigentes. Consultar <https://www.mincit.gov.co/temas-interes/reglamentos-tecnicos>.

90 Ver las resoluciones 1440 de 2021 y 1893 de 2019.

91 Ver las resoluciones 942 de 2018 y 0942 de 2018.

92 Ver las resoluciones 1950 de 2009, 2250 de 2013, 3023 de 2015, 1373 de 2018
2109 de 2019 y 2173 de 2020.

93 Ver la Resolución 686 de 2018.

94 Ver las resoluciones 721 de 2018, 1222 de 2019 y 2271 de 2019.

95 Ver las resoluciones 5405 de 2018 y 5890 de 2020.

96 Ver las resoluciones 41012 de 2015, 40298 de 2018, 40993 de 2018 y 40094 de 2020.

97 Ver las resoluciones 90708 de 2013, 90904 de 2013, 90707 de 2013, 90795 de 2014, 40492 de 2015, 40157 de 2017, 40259 de 2017, 40908 de 2018 y 41291 de 2018.

98 Ver las resoluciones 180265 de 2010, 180540 de 2010, 182544 de 2010, 180173 de 2011, 91872 de 2012 , 90980 de 2013 y 40122 de 2016.

99 Ver la Resolución 0497 de 2013. El artículo 15 de la Ley 1480 de 2011 señala: "PRODUCTOS IMPERFECTOS, USADOS, REPARADOS, REMANUFACTURADOS REPOTENCIALIZADOS O DESCONTINUADOS. Cuando se ofrezcan en forma pública productos imperfectos, usados, reparados, remanufacturados, repotencializados o descontinuados, se debe indicar dicha circunstancia en forma precisa y notoria, de acuerdo con las instrucciones

que señale la Superintendencia de Industria y Comercio”.

100 Ver la Resolución 0220 de 2019.

101 Ver la Resolución 277 de 2015.

102 Ver la Resolución 1856 de 2017.

103 Ver la Resolución 1080 de marzo de 2019.

104 Ver las resoluciones 1949 de 2009, 5543 de 2013, 2606 de 2018, 20203040006775 de 2020, 20213040063935 de 2021 y 20223040038015 del 2022.

105 Ver las resoluciones 0322 de 2002, 935 de 2008, 1289 de 2008, 5543 de 2013, 2606 de 2018, 20203040006775 de 2020, 20213040063935 de 2021 y 20223040038015 del 2022.

106 Ver las resoluciones 4983 de 2011, 2236 de 2012, 6104 de 2012, 2198 de 2013, 3203 de 2013, 2606 de 2018, 20203040006775 de 2020, 20213040063935 de 2021 y 20223040038015 del 2022.

107 Ver resoluciones 481 de 2009, 230 de 2010, 2899 de 2011, 5543 de 2013, 2875 de 2015, 2606 de 2018, 20203040006775 de 2020, 20213040063935 de 2021 y 20223040038015 del 2022.

108 Ver resoluciones 0538 de 2013, 2606 de 2018, 20203040006775 de 2020, 20213040063935 de 2021 y 20223040038015 del 2022.

109 Ver las resoluciones 0864 de 2022 y 0899 de 2021.

110 Ver las resoluciones 90902 de 2013 y 41385 de 2017.

111 Ver las resoluciones 957 de 2012, 6103 de 2012 , 4340 de 2013, 003 de 2014, 0344 de 2014 , 2881 de 2014 y 1173 de 2019.

112 Ver las resoluciones 40278 de 2017 y 40302 de 2018.

113 Ver las resoluciones 2876 de 2013 y 2580 de 2018.

114 El artículo 68 de la Ley 1480 de 2011 establece: “UNIDADES LEGALES DE MEDIDA. De conformidad con la normativa andina sobre la materia, las unidades legales de medida comprenden: || 1. Las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI), adoptadas por la Conferencia General de Pesas y Medidas de la BIPM y recomendadas por la Organización Internacional de Metrología Legal, OIML; || 2. Los múltiplos y submúltiplos del Sistema Internacional de Unidades (SI) y su notación, los cuales deben cumplir con las recomendaciones de la Convención del Metro y los Organismos Internacionales de Normalización; || 3. Las unidades usadas para cantidades que no están cubiertas por el SI, establecidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, basadas preferentemente en normas técnicas internacionales, y || 4. Las unidades acostumbradas establecidas por la Superintendencia de Industria y Comercio. || PARÁGRAFO. Mientras la Superintendencia de Industria y Comercio establece las unidades legales de medida a que hace referencia este artículo, se aplicarán las vigentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley”.

115 El artículo 69 de la Ley 1480 de 2011 señala: “UNIDADES ACOSTUMBRADAS DE MEDIDA. Las unidades acostumbradas de medida podrán incluir unidades específicas para aplicaciones particulares, que sean requeridas: || 1. Por las necesidades del comercio internacional; || 2. Para usos específicos tales como la navegación aérea o marítima, salud, o aplicaciones militares; || 3. Por razones de investigación científica, o || 4. Por razones de seguridad. || La posibilidad de mantener o usar las unidades acostumbradas de medida deberá ser revisada periódicamente por la Superintendencia de Industria y Comercio”.

116 Superintendencia de Industria y Comercio. Reglamentos Técnicos Metrología Legal / Metrología Legal. <https://www.sic.gov.co/metrologia-legal>.

118 La Circular Única reúne en un solo cuerpo normativo todas las reglamentaciones e instrucciones generales de la Superintendencia de Industria y Comercio. El título VI puede consultarse en la página institucional de la entidad, en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/122022/Titulo%20VI%20Versión%2023-12-22.pdf>. Los capítulos que conforman el título de la metrología legal son: sistema legal de unidades en Colombia (capítulo primero), reglamento técnico de etiquetado de productos preempacados (capítulo segundo), control metrológico de los instrumentos de medición (capítulo tercero), contenido de productos en preempacados (capítulo cuarto), organismos autorizados de verificación metrológica (capítulo quinto), reglamento técnico

metrológico aplicable a instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático – balanzas (capítulo sexto), reglamento técnico metrológico aplicable a surtidores, dispensadores y/o medidores de combustibles líquidos (capítulo séptimo), reglamento técnico metrológico aplicable a taxímetros electrónicos (capítulo octavo), reglamento técnico metrológico aplicable a alcoholímetros, etilómetros o alcohosensores evidenciales (capítulo noveno),

119 El artículo 3 del Decreto 092 de 2022, que modifica el artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, señala como función del despacho del superintendente de Industria y Comercio “[i]mpartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, así como fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación” (num. 5).

120 La circular puede consultarse en la página institucional de la SIC, en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2021/Circular%20Externa%20No%206.pdf>.

121 Se precisa que la medida de los días sin IVA fue derogada por la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, que derogó los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 2155 de 2021 (ver art. 96).

122 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

123 Al respecto, señaló: “[...] considera la Corte que la conducta reprochable está claramente descrita, al consistir en el ‘incumplimiento de las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia’, en su condición de entidad encargada de la inspección, vigilancia y control de la prestación de los servicios de salud, en virtud de contar con la facultad no solo de impartir las reglas, órdenes y mandatos a sus vigilados en ejercicio de sus competencias, que permitan hacer efectivos los objetivos que se buscan satisfacer con la inspección, vigilancia y control, sino imponer las sanciones administrativas que su incumplimiento ocasione [...]”.

124 Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 2010, reiterada en la Sentencia C-491 de 2016.

125 Ibídem.

126 Las sanciones se describen en los numerales 1 a 6 del inciso primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

127 Como ya lo señaló este tribunal en la Sentencia C-699 de 2015, “ante la imposibilidad de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas, el legislador sancionatorio está facultado para tipificar las conductas en el sistema ‘*numerus apertus*’, sin que en ningún caso pueda permitir que el grado de oscilación de la norma sancionatoria sea completamente indeterminado” . Y continúa, “[d]e ese modo se consigue que las normas que se valen de la estructura ‘*numerus apertus*’ sean suficientemente dúctiles, a través del carácter impreciso de su enunciado, sin dejar de indicar aquello que es esencial. La función del concepto indeterminado es, precisamente, expresar lo que el legislador desconoce en el momento de dictar la ley”.

128 De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1480 de 2011, los consumidores tienen derecho a recibir productos de calidad, a la seguridad e indemnidad, a recibir información, a recibir protección contra la publicidad engañosa, a la reclamación, a la protección contractual, a la elección, a la participación, a la representación, a informar, a la educación y a la igualdad.