

# PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN COLOMBIA

Una aproximación desde las competencias de  
la Superintendencia de Industria y Comercio



PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO  
Superintendente de Industria y Comercio

MÓNICA ANDREA RAMÍREZ HINESTROZA  
Superintendente Delegada para la Protección al  
Consumidor

ANGÉLICA MARÍA ACUÑA PORRAS  
Secretaria General

ANA MARÍA URIBE NAVARRO  
Jefe Oficina de Servicios al Consumidor y de Apoyo  
Empresarial OSCAE

---

Editora:  
Diana Mariño López

---

Diagramación:  
Yenny Paola Castiblanco García

---

Bogotá - Colombia, 2017

**CONTENIDO**

<b>PRÓLOGO</b>	<b>16</b>
<b>1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES</b>	<b>25</b>
1.1. DERECHO A RECIBIR PRODUCTOS DE CALIDAD	27
1.2. LA GARANTÍA	33
1.2.1. Clases de garantía	35
1.2.1.1. La garantía legal	35
1.2.1.1.1. Del término de garantía legal	37
1.2.1.2. La garantía suplementaria	40
1.3.. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA GARANTÍA	42
1.4. RESPONSABILIDAD	58
1.4.1. Desarrollo	58
1.4.2. Responsables	60
1.4.3. Responsabilidad especial	62
1.4.3.1. la responsabilidad objetiva	64
1.4.3.2. La responsabilidad solidaria	65
1.4.4. Elementos de la responsabilidad	67
1.4.4.1. Causales de exoneración de responsabilidad	69
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	74

**2. LA SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR****77**

2.1. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES FRENTE A LOS RIESGOS PARA SU SALUD Y SEGURIDAD	78
2.2. LA DEFINICIÓN DE PRODUCTO DEFECTUOSO EN COLOMBIA	83
2.3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPRESARIOS POR LA SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS DE CONSUMO	98
REFERENCIAS	126

**3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR****129**

▪ La información como Principio General en la Ley 1480 de 2011.	133
▪ Derecho del consumidor a recibir información.	135
▪ La información como deber del consumidor.	139

**3.1. LA OBLIGACIÓN GENERAL DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN POR PARTE DE PRODUCTORES Y PROVEEDORES**

143

3.1.1. Sujetos obligados a suministrar información	144
3.1.2. Características de la información	147
3.1.3. Información mínima	152
3.1.4. La responsabilidad por la inadecuada o insuficiente información	159
3.1.5. Información de productos nocivos	161

3.1.6. Información sobre el precio de los productos	163
3.1.6.1. Información en pesos colombianos	164
3.1.6.2. Información del precio total del producto	166
3.1.6.3. Información visual del precio	167
3.1.6.4. El consumidor solo estará obligado a pagar el precio anunciado	169
3.1.6.5. Indicación del Precio por Unidad de Medida (PUM)	171
3.1.6.6. Obligación de informar sobre la propina	174
3.1.7. Información suministrada a niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores	177
 <b>3.2. OBLIGACIONES ESPECIALES DE INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR</b>	 183
3.2.1. Obligaciones especiales de información en algunas situaciones contractuales particulares	183
3.2.1.1. En operaciones mediante sistemas de financiación	183
3.2.1.2. En ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia	193
3.2.1.3. En la comercialización de bienes y servicios a través del comercio electrónico	198
3.2.2. Obligaciones especiales de información en relación con algunos productos en particular	213
3.2.2.1. Refrigeradores y congeladores de uso doméstico	214
3.2.2.2. Equipos reproductores de sonido	215
3.2.2.3. Aparatos receptores de Televisión Digital Terrestre	215
3.2.2.4. Espectáculos públicos	219

3.2.2.5. Comercialización de leche y de productos elaborados a base de lactosueros rehidratados u otros compuestos similares	222
3.2.2.6. Bienes inmuebles destinados a vivienda	223
3.2.2.7. Comercialización de bienes y servicios mediante mecanismos alternativos de venta tales como bonos de compra, certificados o tarjetas regalo	225

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN DE CONSULTAS

227

### 4.1. LA ARMONIZACIÓN DE LOS CANALES CONVENCIONALES Y ALTERNATIVOS DE ATENCIÓN AL USUARIO

229

### 4.2. EL APORTE DE LA RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR RNPC

233

4.2.1. Estrategias y proyectos

234

4.2.1.1. Casas del Consumidor

235

4.2.1.2. Rutas del Consumidor

236

4.2.1.3. Consumóvil

237

4.2.1.4. Participación Ciudadana

237

4.2.1.5. Programa Consufondo

237

### 4.3. LO QUE DICEN LAS CIFRAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN DE CONSULTAS EN LA SIC

238

### 4.4. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

240

4.4.1. Derechos de petición	242
4.4.2. Buzón de contacto	242
4.4.3. Denuncias por corrupción	242
<b>4.5. PARA LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>243</b>
4.5.1. Audiencias públicas	243
4.5.2. Participación ciudadana en la planeación estratégica	244
<b>4.6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>244</b>
4.6.1. Espacios virtuales de participación	246
4.6.2. Redes sociales	247
4.6.3. Espacios presenciales	247
4.6.3.1. SIC Móvil	247
4.6.3.2. Ligas de consumidores	248
<b>4.7. FORMACIÓN</b>	<b>248</b>
<b>5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO</b>	<b>249</b>
5.1. DEFINICIÓN DE COMERCIO ELECTRÓNICO	252
5.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN	252
5.3. DEBER DE INFORMACIÓN	254

---

5.3.1. Información sobre el comerciante	255
5.3.2. Información sobre los productos que se comercializan	255
5.3.3. Información sobre la transacción comercial	256
<b>5.4. SEGURIDAD EN LAS TRANSACCIONES</b>	<b>258</b>
5.5. DERECHO DE RETRACTO	259
5.6. DERECHO DE REVERSIÓN DE PAGO	262
5.7. PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	267
5.8. PORTALES DE CONTACTO	269
5.9. MEDIDAS CAUTELARES PARA PROTEGER A LOS CONSUMIDORES	270
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>271</b>

## **6. ÁMBITOS DE PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES EN COLOMBIA** **272**

6.1. EL PARADIGMA DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES	273
6.2. NORMATIVIDAD COMUNITARIA	286
6.3. LA PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES EN COLOMBIA	292
6.3.1. Trámite administrativo en sede de empresa	296
6.3.2. El procedimiento administrativo sancionatorio en materia de protección de usuarios de servicios de comunicaciones	299

6.4. RECUENTO DE DECISIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	309
CONCLUSIONES	325
<b>7. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL</b>	<b>326</b>
7.1. DESARROLLOS NORMATIVOS	329
7.2. DECISIONES RELEVANTES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	339
▪ TEMA: PRINCIPIO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA:	339
▪ TEMA: DEBERES DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA Y SEGURIDAD A CARGO DE LOS OPERADORES DE INFORMACIÓN (CENTRALES DE RIESGO):	341
▪ TEMA: TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES DE MENORES SIN CONTAR CON LA RESPECTIVA AUTORIZACIÓN Y DESCONOCIENDO EL DEBER DE SEGURIDAD	342
▪ TEMA: ACCESO DE USUARIOS DE INFORMACIÓN A LAS HISTORIAS DE CRÉDITO SIN CONTAR CON LA AUTORIZACIÓN DE LOS TITULARES	344
▪ TEMA: VERACIDAD Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN:	345
▪ TEMA: TRATAMIENTO DE DATOS PARA PROSESTITISMO POLÍTICO	346
CONCLUSIONES	349

<b>8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA</b>	<b>353</b>
8.1. INTRODUCCIÓN	354
8.2. HISTORIA DE LA METROLOGÍA EN COLOMBIA	355
8.3. EL SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES – SI	367
8.3.1. Definición de cada magnitud básica	368
8.3.2. Reglas para el uso de los símbolos	371
8.4. EL NUEVO ENFOQUE DE LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA	373
CONCLUSIONES	381
<b>9. DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS</b>	<b>382</b>
9.1. LAS ACCIONES JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	393
9.1.1. Las acciones populares y de grupo	394
9.1.2. De la acción de responsabilidad por producto defectuoso	396
9.1.3. De la acción de protección al consumidor	401
9.1.3.1. Naturaleza y concepto de las acciones de protección al consumidor previstas en el artículo 56 numeral 3º de la Ley 1480 de 2011	401

<b>9.2. ACCIONES DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES CONTEMPLADAS EN EL ARTÍCULO 56 NUMERAL 3º DE LA LEY 1480 DE 2011</b>	401
9.2.1. Tipos de acción de protección al consumidor	402
9.2.1.1. Acción por violación directa a las normas del Estatuto del Consumidor	402
9.2.2. Acción de efectividad de la garantía	402
<b>9.3. ACCIÓN EN APLICACIÓN DE NORMAS DE PROTECCIÓN CONTRACTUAL</b>	404
9.3.1. Acción indemnizatoria por daños ocasionados en servicios que suponen la entrega de un bien	406
9.3.2. Acción indemnizatoria por actos constitutivos de información o publicidad engañosa	407
<b>9.4. COMPETENCIA</b>	408
9.4.1. Competencia a prevención	408
9.4.2. Competencia por razón de la cuantía	409
9.4.3. Competencia territorial	409
9.4.4. Competencia en primera y segunda instancia	411
<b>9.5. LEGITIMACIÓN</b>	411
<b>9.6. PRESCRIPCIÓN</b>	414
<b>9.7. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD</b>	415
<b>9.8. TRÁMITE</b>	416
9.8.1. Demanda	416

9.8.2. Inadmisión y rechazo de la demanda	418
9.8.3. Admisión de la demanda	419
9.8.4. Notificación	420
9.8.5. Contestación de la demanda	421
9.8.6. Allanamiento a la demanda	422
9.8.7. Excepciones previas y recurso contra el auto advisorio de la demanda	423
9.8.8. De las excepciones de mérito	425
9.8.9. Sentencia escrita	425
9.8.10. La audiencia inicial	426
9.8.11. La audiencia de instrucción y juzgamiento	430
9.8.12. Sanciones en sentencia	431
9.8.13. Sanciones por inobservancia a la sentencia	432
9.8.14. Sanciones por incumplimiento a conciliacio- nes o transacciones realizadas en legal forma	433
<b>9.9. FACULTADES PARA FALLAR INFRA, EXTRA Y ULTRAPETITA</b>	434
9.9.1. Aspectos que se deben tener en cuenta en los procesos verbales sumarios	434
<b>9.10. APELACIÓN</b>	435
9.10.1. Oportunidad y requisitos	435
9.10.2. Efectos en que se concede la apelación	436
9.10.3. Superior jerárquico que conoce de la apelación	437

9.11. MEDIDAS CAUTELARES	438
9.12. FORMAS DE TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCESO	440
9.12.1. Transacción	440
9.12.2. Desistimiento	441
 CONCLUSIONES	 442
BIBLIOGRAFÍA	444

## **10. FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR** **446**

INTRODUCCIÓN	447
10.1. LAS FACULTADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EJERCIDAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	454
10.2. MARCO NORMATIVO	460
10.3. REFLEXIONES EN TORNO A LA FACULTAD SANCIONATORIA CONFERIDA A LOS ALCALDES EN LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	480
CONCLUSIONES	496





# **PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN COLOMBIA**

**UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS  
COMPETENCIAS DE LA SUPERINTENDENCIA  
DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**VALORAMOS LO QUE TÚ VALORAS**

---

## **PRÓLOGO**

Es evidente que en el siglo XXI nos encontramos frente a un nuevo tipo de sociedad donde la mayor parte de las necesidades esenciales de los ciudadanos no son suplidas directamente por el Estado. La salud, la educación, las telecomunicaciones, como muchos otros servicios, dejaron de ser públicos para pasar a manos de empresas particulares, por lo que ahora se suman a las demás actividades comerciales privadas cuyo fin legítimo es generar un lucro a quien las desarrolla y en las que muchas veces se desconocen los derechos de la contraparte de la relación: el usuario o consumidor.

Adicionalmente, al haberse incorporado tan ágilmente avanzados mecanismos de interrelación entre consumidores y proveedores de bienes y servicios, gracias al desarrollo acelerado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, aún no se cuenta con una regulación legal que permita garantizar que dicha relación contractual se surta de forma equitativa. Igualmente, se han desarrollado nuevas técnicas de publicidad que logran condicionar silenciosamente el pensamiento del consumidor y que generan hábitos de consumo en ocasiones nocivas, entre las que se cuentan agresivas campañas que incluyen engaños dirigidos a manipular subrepticiamente nuestras decisiones de consumo.

Teniendo en cuenta que la producción masiva incrementa el peligro al que se enfrentan los consumidores, debido a posibles defectos en los productos, este riesgo se magnifica por la dinámica actual del mercado que se presenta en un contexto globalizado en el que productos inseguros o peligrosos de distintas latitudes pueden fácilmente permear las fronteras y amenazar la salud, la vida y la integridad de una gran cantidad de personas.

Adicionalmente, no podemos perder de vista la importancia que en tiempos recientes ha cobrado la custodia celosa de los datos personales, que terminaron convirtiéndose en la llave de acceso no sólo a perversas prácticas sino a la creación de tendencias y estrategias comerciales que toman como base las íntimas preferencias de los ciudadanos en su rol de consumidores.

Ante este panorama, resulta necesario concebir un nuevo tipo de contrato social en donde el Estado, aun no siendo protagonista de la economía, no actúe únicamente como un simple vigía sin mayores facultades sino que sea el contrapeso en la balanza de las relaciones comerciales para lograr que el desarrollo empresarial, fundamental en el país, se preserve sin que eso suponga la mengua del bienestar de los consumidores.

La protección del consumidor es y tiene que seguir siendo una de las políticas de este

nuevo tipo de Estado que propenda en todo momento por la equidad, la certeza, la seguridad jurídica y la justicia en las relaciones comerciales. En el caso colombiano, pasar de un sencillo esquema de protección al consumidor, como el que contenía el Decreto 3466 de 1982, a un sistema de normas que articula los derechos y deberes de los consumidores y empresarios con las distintas herramientas procesales para hacerlos efectivos y, a su vez, impone obligaciones a las autoridades para crear en el país una cultura de consumo responsable al implementar programas de información y educación, ha sido un logro importantísimo para el fortalecimiento del mercado nacional.

Desde su entrada en vigencia, hace poco más de cinco años, la ley 1480 de 2011 -Estatuto del Consumidor- ha ido colonizando un contexto que desconocía lo que era la verdadera protección al consumidor y ha hecho que consumidores, empresarios y autoridades fijen su atención en los distintos aspectos que componen el derecho del consumo.

En este marco, la Superintendencia de Industria y Comercio, como autoridad residual en materia de protección al consumidor, desde el pasado 12 de abril de 2012 implementó un grupo de verbos rectores para orientar sus funciones y hacer efectiva la aplicación del Estatuto del Consumidor: componer, sancionar, informar y educar son

los verbos cardinales que guían la labor de esta Entidad.

El Estatuto del Consumidor estableció que existen acciones de tipo jurisdiccional para proteger al consumidor. Así, además de referirse a las acciones populares y de grupo reguladas en la Ley 472 de 1998, introdujo la acción de responsabilidad por daños ocasionados por productos defectuosos y la acción de protección al consumidor. Mediante la acción de protección al consumidor se deciden los asuntos contenciosos de interés particular, que tienen como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; y los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía al que pertenezcan. Una vez el consumidor afectado hace legítimo ejercicio de su acción de protección ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, o ante un juez de la República, se abren las compuertas de un trámite procesal expedito que está diseñado para permitir un diálogo conciliatorio de las pretensiones particulares del consumidor accionante con el empresario que actúa como su contraparte.

Por otra parte, tratándose del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control bajo el espectro de la Ley 1480 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de sus Delegaturas de Protección al Consumidor, de Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal y de Protección de Datos Personales, busca que los derechos de los consumidores a la información veraz, a la protección contra la publicidad engañosa, a la seguridad de los productos y a la intimidad, estén siempre salvaguardados frente a algunas prácticas en las que pueden incurrir los agentes del mercado.

Estas actuaciones administrativas, iniciadas de oficio o a petición de parte, que pueden terminar con multas ejemplarizantes de hasta 2000 SMLMV, entre otras medidas, han permitido generar una disciplina en el mercado de productores y proveedores de bienes y servicios y a la vez, han generado real confianza entre los consumidores que al ver menguados o amenazados sus derechos pueden acudir ante una autoridad presta a atender sus denuncias.

Vale resaltar que las funciones de esta Superintendencia no se circunscriben a iniciar investigaciones e imponer sanciones. Por el contrario, el Estatuto del Consumidor también busca que tanto los consumidores como los empresarios conozcan sus derechos y deberes, así como los trámites

que pueden adelantar ante las autoridades competentes y que cuenten con los canales idóneos para comunicarse con estas. Es así como, para completar el círculo de protección a los consumidores colombianos, la Superintendencia de Industria y Comercio ha construido, en torno a su quehacer de vigilancia y control, un completo sistema de información y atención a la ciudadanía dirigido a descentralizar y democratizar la atención al ciudadano que además de informarlo y brindarle atención oportuna y expedita, lo educa como consumidor responsable.

Por esta razón, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con una serie de servicios que colaboran estratégicamente con este objetivo: un equipo especializado de atención al ciudadano; una página web construida como una herramienta completa y amigable en la que los colombianos pueden adelantar más de treinta y dos trámites en línea, resolver dudas jurídicas y consultar las decisiones emitidas en cada una de las áreas de su competencia; y un programa de formación mediante el cual se educa a los consumidores y empresarios del país. En este sentido, desde que entró en vigencia la Ley 1480 de 2011, la Superintendencia ha capacitado a miles de niños en instituciones públicas y privadas para que desde temprana edad se inicien en la cultura del consumo responsable.

Igualmente, la SIC ha realizado un vigoroso esfuerzo para “desbogotanizar” o descentralizar sus servicios a través del programa SIC MOVIL, mediante el cual se ha trasladado a muchas regiones del país para facilitar a los usuarios el acceso a la Entidad. En estos escenarios ha reunido, además, a empresarios, consumidores, estudiantes e investigadores de la zona para que reciban directamente del equipo directivo de la Superintendencia y de las autoridades locales la información de su interés en los temas descritos. Es de resaltar que la aproximación a autoridades locales ha sido muy útil para buscar soluciones comunes a los problemas e inquietudes que se presentan en cada contexto social.

En este mismo sentido, el Estatuto del Consumidor, al crear la Red Nacional de Protección al Consumidor - RNPC, cuya secretaría técnica está en cabeza de esta Superintendencia, dotó a la Entidad de las herramientas necesarias para la creación de las Casas del Consumidor. Estas casas, ubicadas en trece municipios del país, tienen como objetivo principal fomentar la creación de una verdadera cultura de respeto por los derechos del consumidor en las diferentes regiones del territorio nacional. Las Casas del Consumidor están particularmente enfocadas en brindar asesoría y apoyo a las administraciones municipales de la región sobre el correcto ejercicio de sus funciones de ins-

pección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor y metrología legal.

De igual forma, la entidad viene liderando a través de la RNPC, el proyecto de las Unidades Móviles que se desplazan entre poblaciones de todo el territorio nacional permitiendo a los ciudadanos adelantar trámites y esclarecer dudas en materia de protección al consumidor, en el lugar de su residencia. Vale decir que gracias a estas unidades móviles o Rutas del Consumidor la Superintendencia de Industria y Comercio ha logrado acercarse a ciudadanos de municipios realmente alejados de la capital para brindarles asesoría y facilitarles los trámites ante la Entidad.

Transcurridos cinco años desde que la Ley 1480 de 2011 entró en vigencia, hemos visto despertar la conciencia de los consumidores colombianos quienes, ahora más educados y empoderados, conocen cuáles son sus derechos y obligaciones y exigen a través de los mecanismos adecuados un constante acompañamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio. De igual forma, se ha ido fortaleciendo una cultura empresarial de responsabilidad y acatamiento del Estatuto del Consumidor, pues finalmente se ha entendido que los consumidores son el activo más valioso de las empresas y que protegerlos es un valor agregado en competitividad.

Han sido años de exitosa cimentación del derecho del consumo en Colombia. La Superintendencia de Industria y Comercio continuará comprometida con la labor de custodia y tenaz ejecución de los mandatos contenidos en el Estatuto del Consumidor. No es entonces fortuito que sigamos diciendo con la más fiel convicción, que en esta Superintendencia valoramos lo que cada uno de los consumidores del país valora y que, por eso, pueden contar con nuestro total respaldo.

Al ser conscientes de que son pocos los autores colombianos que han desarrollado temas relacionados con el Derecho del Consumo, presentamos en esta obra una aproximación doctrinaria desde la óptica de los funcionarios de la Entidad que día a día siguen de cerca el efectivo cumplimiento de los derechos de los consumidores. En este documento encontrarán la legislación vigente en cada uno de los temas y las decisiones más significativas que ha adoptado la Superintendencia de Industria y Comercio en esta materia. Esperamos que sea de gran utilidad.

**PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO  
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

# 1.

## LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Por:

**FIDEL PUENTES SILVA**

Superintendente Delegado para  
Asuntos Jurisdiccionales - SIC

**LIZZ DAHIAM PACHECO RAMÍREZ**

Coordinadora del Grupo de Defensa  
del Consumidor - SIC

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Sin lugar a dudas, los consumidores fungen en la relación negocial como los sujetos débiles de la relación de consumo, por lo que resulta lógico que deban contar con herramientas legales que permitan garantizar la efectividad de sus derechos.

El sistema legal colombiano contó en su momento con el Decreto Ley 3466 de 1982, norma que para la época, regulaba de forma general la mayoría de los aspectos relevantes de una relación de consumo, entre ellos, la información, idoneidad, calidad, garantías, marcas, leyendas, propagandas, fijación pública de precios de bienes y servicios, y la responsabilidad de los expendedores y proveedores.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se elevaron a rango constitucional los derechos de los consumidores y usuarios, mediante la inclusión en su artículo 78 de la siguiente previsión: “La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad así como la información que debe suministrarse al públ-

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

Era de esperarse que, al contar con una nueva Constitución, devendría una modificación en la norma que regulaba los derechos de los consumidores, no obstante, esto no sucedió, ya que nuestro país mantuvo por casi treinta años un régimen legal de garantías básico.

A pesar de esto, el régimen existente contribuyó a que muchos consumidores, por la vía de la efectividad de la garantía, materializaran sus derechos respecto de los productos y servicios adquiridos.

Con todo, la vigente Ley 1480 de 2011, conocida ya por muchos como el actual Estatuto del Consumidor, amplió el espectro de protección del Decreto Ley 3466 de 1982, pues incluyó una clara e inequívoca definición de la garantía, estableciendo un

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

término de vigencia legal de la misma para productos nuevos, usados, inmuebles, entre otras. Lo anterior, en consideración a que anteriormente, simplemente se tenía como guía de vigencia de la garantía, el término fijado por el productor o proveedor o, incluso, por las reglas habituales del mercado, que de hecho, no eran criterios objetivos. Adicionalmente, se crearon una serie de obligaciones en cabeza de productores y proveedores que antes solo le eran endilgadas por vía jurisprudencial y doctrinal.

Hoy, el consumidor goza de mayor protección, pues la Ley 1480 de 2011 materializa el postulado constitucional de defen-

der a la parte más débil de la relación comercial, mediante el establecimiento de un régimen jurídico especial y completo, al que puedan recurrir en caso de ver vulnerados sus intereses.

Dicho lo anterior como parte introductoria, y tal vez típica en materia de consumo, nos propondremos analizar en este capítulo uno de los derechos básicos del Estatuto del Consumidor, referido como el “Derecho a recibir productos de calidad”; a su vez daremos un estudio respecto del régimen legal de las garantías establecido en el Estatuto del Consumidor y demás normas que regulan la materia.

### 1.1. DERECHO A RECIBIR PRODUCTOS DE CALIDAD

El artículo 3º numeral 1.1 de la Ley 1480 de 2011, define este derecho como la prerrogativa que tiene todo consumidor y usuario a recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado.

Comoquiera que este derecho está ampliamente ligado con las garantías, y en ella se ven implícitos conceptos tales como la idoneidad, seguridad y el adecuado

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

aprovisionamiento, se hace necesario remitirnos a tales, para definir este derecho.

Pues bien, al verificar la definición de calidad contenida en el Diccionario de la Real Academia Española, se tiene por tal, como la “Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”, definición muy similar a la que fue acogida en su momento por el literal f) del artículo 1 del Decreto Ley 3466 de 1982, que contemplaba la calidad como: “El conjunto total de las propiedades, ingredientes o componentes que lo constituyen, determinan distinguen o individualizan. La calidad incluye la determinación de su nivel o índice de contaminación y de los efectos conocidos que ese nivel de contaminación puede producir”.

Actualmente, el numeral 1º del artículo 5º del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) define la calidad como la “Condición en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él”. Vista esa definición, pueden deducirse dos componentes que integran la calidad, de un lado, el cumplimiento de las características inherentes al producto o servicio y, de otro, la información que se suministre sobre el producto.

Frente a las características del producto, ha de verificarse si existe algún parámetro legal que determine el cumplimiento de requisitos relacionados con la calidad y las características del bien<sup>1</sup>, por lo general, estos parámetros legales están dados por la potestad que tiene el Estado en el establecimiento de normas, reglamentos

---

1. VALDERRAMA ROJAS, Carmen. *Las garantías: una obligación del productor y proveedor en Perspectivas del Derecho del Consumo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013 p.235

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

técnicos y procesos de acreditación cuyo cumplimiento es obligatorio para los productores y proveedores<sup>2</sup>, en consideración a que tales parámetros están encaminados a garantizar la seguridad, integridad, correcto funcionamiento de los bienes y a certificar las condiciones de calidad de los productos y servicios.

Es así como el Decreto 2269 de 1993, organizó el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología – SNNCM, con el objetivo principal de “promover en los mercados la seguridad, la calidad y la competitividad del sector productivo o importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores”<sup>3</sup>. Así mismo, con el Decreto 1471 del 2014 se reorganizó el Subsistema Nacional de Calidad - SNCA-, con el fin de proteger los intereses legítimos del país, incidir en los procesos de calidad y competitividad de la industria nacional, facilitar el comercio nacional e internacional, entre otros.

Luego, en ese orden, el productor o proveedor que pretenda poner en el mercado bienes y servicios, deberá estarse a lo dispuesto en los reglamentos y normas técnicas que se tengan para la elaboración o la prestación de los mismos.

El siguiente aspecto trata de la información que se suministre sobre el producto, e implica que el productor

---

2. Al respecto véase la Sentencia C-1141 del 30 de agosto de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se indica que las condiciones de calidad e idoneidad son las que establece el propio productor o son las que obligatoriamente se imponen a éste y se entiende pactada en todos los contratos de compraventa y prestación de servicios la obligación a cargo del productor de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad señaladas en el registro o en la licencia correspondiente, con las adecuaciones derivadas de la oficialización de normas técnicas o de la modificación del registro, así como las condiciones de calidad e idoneidad correspondientes a las normas técnicas oficializadas aunque el bien o servicio no haya sido objeto de registro.

3. Decreto 2269 de 1993, artículo 1.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

o proveedor tiene la carga de proporcionar toda la información objetiva respecto de los bienes y servicios que ofrece o entrega, información que debe darse incluso antes de la adquisición del producto o de la celebración del contrato, de manera que el consumidor conozca todos los elementos objetivos que lo componen y pueda decidir de manera consciente respecto de lo que adquiere.

Precisamente, lo que busca el legislador es encontrar la simetría en la relación de consumo, esto es, que el consumidor conozca todos los aspectos objetivos que integran el bien a adquirir, aspectos, dentro de los cuales se destacan: “*la naturaleza; origen; modo de fabricación; precio; componentes; usos; forma de empleo; propiedades; cantidad, volumen o pesos; entre otros*”. De ahí que la información que se suministre a los consumidores debe ser detallada, relevante y oportuna.

Dicho lo anterior, no puede perderse de vista que la responsabilidad de informar a cargo de los proveedores y expendedores, se sujet a tres mandatos propios del derecho del consumo, a saber: i) los requisitos mínimos de forma y contenido de la información, dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011; ii) las reglas sobre visualización pública del precios de los productos ofrecidos a los usuarios, estipuladas en el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011 y iii) la responsabilidad por publicidad engañosa, regulada a partir del artículo 29 del Estatuto del Consumidor.

Por otra parte, en lo que refiere a las “*condiciones inherentes del producto*”, estas corresponden a las características propias y obvias del mismo que, consecuentemente, no deben ser informadas ya que son conocidas por la mayoría, por ejemplo, que un carro tenga silla para su piloto; que una estufa tenga fogones, entre otros.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Para una mejor comprensión acerca de la diferencia existente entre las características inherentes y las características atribuidas por la información, vale la pena resaltar que las primeras “corresponden a las propias, obvias de cualquier producto similares condiciones, que espera el consumidor que cumpla sin necesidad de que se hagan expresas (...)”, en tanto, que las segundas, “(...) son las adicionales, no obvias, dadas a conocer por el productor o proveedor en el proceso de comercialización, bien sea por publicidad o por la información que se revela del producto”<sup>4</sup>.

El siguiente punto a tratar se refiere a la *idoneidad*, atributo del producto que fue definido en su momento por el literal e) del artículo 1 del Decreto 3466 de 1982, como su “aptitud para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido, así como las condiciones bajo las cuales se debe utilizar en orden a la norma y adecuada satisfacción de la necesidad o necesidades para las cuales está destinado”, actualmente se define en el numeral 2º del artículo 5º de la Ley 1480 de 2011, como “la aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado.”

Esta condición no hace alusión a las características del producto, sino a la facultad de satisfacer las necesidades para las cuales ha sido fabricado y comercializado, por ejemplo: “que un radio reciba señal de las emisoras y se oiga adecuadamente (...) o que una lavadora deba dejar la ropa limpia y sin deterioros”<sup>5</sup>.

---

4. GIRALDO LÓPEZ, A. CAYCEDO ESPINEL, C. MADRÍÑAN RIVERA. R. Comentarios al nuevo estatuto del consumidor. 2012: p.41.

5. Ibídem p.42.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Otro punto es la “seguridad”, entendida como la condición del producto que garantiza que, en situaciones normales de uso y consumo, no generará riesgos para el consumidor. Para estos efectos, se deberá tener en cuenta la duración del bien, la información de instalación, uso y mantenimiento del mismo, así como las normas técnicas y medidas sanitarias establecidas para el mismo, en caso de que le sean aplicables, lo anterior teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 5 del Estatuto del Consumidor.

Finalmente, en lo que toca al “adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”, es necesario abordar los conceptos principales de la noción en aras de llegar a un correcto entendimiento del mandato legal. En primer lugar, el término “adecuado” debe comprenderse desde su noción básica que, según la Real Academia, es cuando resulta apropiado, conveniente y útil para alguien o algo en determinadas condiciones de tiempo, modo y lugar. Por su parte, el vocablo “aprovisionamiento”, se refiere al abastecimiento que realizan los agentes económicos en el mercado, es decir, aquella función de proveer o suministrar bienes y servicios a la comunidad.

Realizando un análisis integral de los términos “adecuado aprovisionamiento”, podría deducirse que es la función básica de los agentes del mercado de dotar, proporcionar o poner en circulación en el comercio bienes y servicios que cumplan a cabalidad y de manera apropiada los elementos y características que fueron informadas sobre los mismos, así como las inherentes al bien, y que el uso adecuado del mismo pueda satisfacer las necesidades para las cuales fue adquirido. En ese sentido, el adecuado abastecimiento debe entonces satisfacer de forma pertinente y en tiempo apropiado, las necesidades que surjan en la relación de consumo.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1141 de 2000, interpretó la noción de “adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios” y la relación del mandato constitucional con la calidad de los productos, señalando que: “el concepto de ‘adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios’, relativo a los bienes y servicios, no se limita a su dimensión cuantitativa y temporal; también comprende un mínimo de requerimientos de calidad aplicable a los elementos que componen la oferta”.

De la anterior interpretación del alto Tribunal, puede concluirse lo siguiente: el adecuado aprovisionamiento de bienes y servicios no está determinado frente a los factores de cantidad o volumen de productos que circulen en el mercado; ni tampoco en el modo, tiempo o lugar que se realice el abastecimiento, por el contrario, implica que los productos que circulen en el comercio cumplan con los elementos mínimos que fueron anunciados e informados al momento de la adquisición por parte del consumidor o usuario.

Habiendo analizado los elementos principales del derecho a recibir productos de calidad, nos propondremos analizar los principales aspectos que son propios de la garantía, de conformidad con las actuales previsiones del Estatuto del Consumidor, de cara a los antiguos postulados del régimen contenido en el Decreto Ley 3466 de 1982.

### 1.2. LA GARANTÍA

Para empezar, el Decreto Ley 3466 de 1982 vigente hasta el 11 de abril de 2012, no contenía una definición expresa de garantía; sin embargo, el actual Estatuto del

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Consumidor -Ley 1480 de 2011- sí definió en su artículo 5 numeral 5 la noción de garantía, como aquella “[o]bligación temporal, solidaria a cargo del productor y el proveedor, de responder por el buen estado del producto y la conformidad del mismo con las condiciones de idoneidad, calidad y seguridad legalmente exigibles o las ofrecidas. La garantía legal no tendrá contraprestación adicional al precio del producto”.

De dicha definición fácilmente pueden deducirse las características propias de la garantía:

- » La temporalidad.
- » Sus componentes principales: la calidad, la idoneidad y la seguridad.
- » La responsabilidad solidaria.

Para explicar la garantía como obligación temporal, se hace necesario señalar que el actual Estatuto del Consumidor trae consigo dos clases de garantías: i) Garantía legal y ii) Garantía suplementaria; por su parte el Decreto Ley 3466 de 1982, contenía también dos tipos de garantías, a saber: i) Garantía mínima presunta<sup>6</sup> y ii) Garantías diferentes a la garantía mínima presunta<sup>7</sup>.

---

6. Artículo 11. “Garantía mínima presunta. Se entiende pactada en todos los contratos de compraventa y prestación de servicios la obligación a cargo del productor de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad señaladas en el registro o en la licencia correspondiente, con las adecuaciones derivadas de la oficialización de normas técnicas o de la modificación del registro, así como las condiciones de calidad e idoneidad correspondientes a las normas técnicas oficializadas aunque el bien o servicio no haya sido objeto de registro (...)”.

7. Artículo 12. “Garantías diferentes a la garantía mínima presunta. Tanto los productores como los proveedores o expendedores podrán otorgar garantías diferentes a la mínima presunta de que trata el artículo anterior, sobre las condiciones de calidad e idoneidad de los bienes que vendan o de los servicios que presten. (...)”.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

### 1.2.1. CLASES DE GARANTÍA

#### 1.2.1.1. LA GARANTÍA LEGAL

El artículo 7º de la Ley 1480 de 2011, define la garantía legal como aquella obligación, en los términos de la ley, a cargo de todo productor y/o proveedor de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos.

Sobre el particular, tal como se expuso previamente, la calidad estará dada por las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre, así como en aquellos eventos donde existan reglamentos y normas técnicas que regulen el producto en cuestión, mientras que la idoneidad corresponderá a la aptitud del producto para cumplir con el objeto de su fabricación y comercialización; por su parte, la seguridad garantizará que el bien no produzca efectos nocivos para la integridad del consumidor, en condiciones normales de uso.

Agrega además la norma que, en la prestación de servicios en

los que el prestador tiene una obligación de medio, la garantía está dada, no por el resultado, sino por las condiciones de calidad en la prestación del servicio, según las condiciones establecidas en normas de carácter obligatorio, en las ofrecidas, o en las ordinarias y habituales del mercado.

En tal sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio en Sentencia No. 2834 del 02 de junio de 2016, expuso que: “la norma aplicable es clara al referirse a la prestación de los servicios, al establecer que en la prestación de los mismos, la garantía está dada, no por el resultado, sino por la condiciones de calidad en la prestación del servicio y considerando que en el caso bajo análisis, la accionada tenía a su cargo obligaciones de medio, consistentes en suministrar la información necesaria respecto de las características, términos y forma de ejecución del servicio, le es atribuible o reprocharle su omisión frente a sus deberes con-

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

tractuales, de igual manera, se puede establecer su responsabilidad en los términos del artículo 10 de la ley 1480 de 2011 frente a la afectación del principio contenido en el artículo 1 de la ley 1480 de 2011 referente al acceso de los consumidores a una información adecuada, que les permita hacer elecciones bien fundadas”.

Al respecto, nótese como el Estatuto del Consumidor incluyó la garantía en obligaciones de medio, por lo que según la doctrina, si bien “(...) quien presta el servicio no puede garantizar el resultado, como en los servicios de vigilancia, o el servicio que presta un abogado o un médico. En estos casos claramente no se podrá juzgar al prestador del servicio por no alcanzar el resultado final, pero sí se le podrá hacer exigible toda la diligencia y cuidado que debe tener en el ejercicio de su actividad”<sup>8</sup>.

Es así como la obligación estará atada, no al resultado, sino a la debida diligencia, cuidado

y acatamiento de las normas y condiciones habituales del mercado.

De modo que es claro que todos los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, deben contener una garantía que respalde el cumplimiento de los parámetros de calidad e idoneidad esperados.

En torno a la garantía legal, se configuran vigencias de necesario acatamiento por parte del productor y/o proveedor, y se impone la prohibición de desmejoramiento, al tratarse de mandatos generales de obligatorio cumplimiento.

Así las cosas, para los bienes y servicios a los que la Ley o la autoridad competente les ha señalado expresamente un término de garantía, no podrán pactarse garantías inferiores, sin perjuicio de lo cual, podrían existir garantías contractuales o suplementarias, por términos superiores a los contemplados en la ley o el reglamento.

8. GIRALDO LÓPEZ, A. CAYCEDO ESPINEL, C. MADRÍN RIVERA. R. Comentarios al nuevo estatuto del consumidor. 2012: p. 45.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

### 1.2.1.1. DEL TÉRMINO DE GARANTÍA LEGAL

El término de la garantía legal será el dispuesto por la ley o por la autoridad competente. En uso de esta prerrogativa y por expreso mandato del numeral 16 del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, corresponderá a la Superintendencia de Industria y Comercio fijar el término de la garantía legal, para determinados bienes y servicios cuando lo considere necesario.

Es así como el Capítulo I del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, reglamentó términos de garantías específicos para determinados productos, a saber:

» Para vehículos particulares, por doce (12) meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o veinte mil (20.000) kilómetros de recorrido, lo que primero se cumpla.

» Para vehículos de servicio público de transporte de pasajeros, por seis (6) meses contados a partir de la fe-

cha de entrega del vehículo al comprador original o cincuenta mil (50.000) kilómetros de recorrido, lo que primero se cumpla.

» Para los demás vehículos de servicio público, por cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o veinte mil (20.000) kilómetros de recorrido, lo que primero se cumpla.

» Para las motos, motonetas y motocarros por seis (6) meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o seis mil (6.000) kilómetros de recorrido, lo primero que se cumpla.

» Para pisos, por doce (12) meses contados a partir de la fecha de su entrega al comprador original.

» Para muebles y enseres, por doce (12) meses contados a partir de la fecha de su entrega al comprador original.

» Para repuestos (de vehículos y motos), por doce (12) meses contados a partir de

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

la fecha de su entrega al comprador original.

» Para llantas, por seis (6) meses contados a partir de la fecha de su entrega al comprador original.

» Para monturas y lentes, por seis (6) meses contados a partir de la fecha de su entrega al comprador original.

» Para calzado, por dos (2) meses contados a partir de la fecha de su entrega al comprador original.

do<sup>9</sup>: Tres (3) meses. Téngase en cuenta que estos productos pueden ser vendidos sin garantía, siempre y cuando se haya informado por escrito que el producto no cuenta con esta prerrogativa, y esta condición sea aceptada expresamente por el consumidor. Sobre este particular, el Decreto 1074 de 2015 en su artículo 2.2.2.32.3.2 señala que cuando haya expirado el término de la garantía legal, la garantía concedida para bienes usados será responsabilidad únicamente del proveedor o del expendedor

De otro lado, la Ley 1480 de 2011 y el Decreto 1074 de 2015, desarrollaron términos específicos de garantía para determinados productos, dividiéndolos en nuevos, perecederos, usados, inmuebles, entre otros, así:

**1.** Término de garantía para productos nuevos: 1 año.

**2.** Término de garantía para productos usados en los que la garantía haya expira-

**3.** Término de garantía de la prestación de servicios que suponen la entrega del bien<sup>10</sup>: En lo que refiere a la prestación del servicio de reparación, vale la pena

---

9. Decreto 1074 de 2015. Artículo 2.2.2.32.3.2. "Garantía de bienes usados. La garantía de los bienes usados en los que haya expirado el término de la legal, estará a cargo únicamente del proveedor o expendedor. Los bienes usados podrán ser vendidos sin garantía, circunstancia que debe ser informada y aceptada por escrito y de manera expresa por el consumidor. En caso contrario, se entenderá que el producto garantía de tres (3) meses."

10. Art 18. Estatuto del Consumidor.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

precisar que este puede ser contratado sin garantía, hecho que debe ser informado y aceptado por escrito por el consumidor, en caso contrario, el término de garantía será de tres (3) meses.

**4.** Término de garantía para inmuebles: La garantía legal comprende la estabilidad de la obra por diez (10) años, y para los acabados un (1) año. Respecto de estos, el Decreto compilatorio arriba citado, en el artículo 2.2.2.32.3.3 dispone que cuando la garantía recaiga sobre acabados, líneas vitales del inmueble como infraestructura básica de redes, tuberías o elementos conectados o continuos, que permitan la movilización de energía eléctrica, agua y combustible; en caso de repetirse la falla, el consumidor a su elección, podrá solicitar una nueva reparación, la reposición del acabado o de la línea vital afectada.

En el mismo sentido, frente a las afectaciones de estabilidad de la estructura del inmueble, procederá dentro del plazo que señalen los estudios técnicos correspon-

dientes, la reparación respectiva, que comprenderá la restitución de las condiciones de estabilidad requeridas conforme a las normas de sismorresistencia vigentes con que fue diseñado.

De no ser posible la reparación, procederá la devolución del dinero pagado como precio del bien y, en consecuencia, se realizará la entrega material y transferencia de dominio del inmueble al productor o expendedor<sup>11</sup>. Las mismas reglas señaladas anteriormente operarán para bienes comunes de propiedades horizontales. Para este caso, la garantía deberá ser reclamada por parte del representante legal de la propiedad horizontal, de conformidad con la Ley 675 de 2001<sup>12</sup>.

**5.** Garantías de bienes precederos: Para este tipo de bienes, la garantía legal es el término del vencimiento o expiración del producto.

---

11. Artículo 2.2.2.32.3.3 del Decreto 1074 de 2015.

12. Ibíd. Artículo 2.2.2.32.3.4

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Es así como el Estatuto del Consumidor y sus normas complementarias, han definido supuestos generales en los que se debe presumir un término mínimo de garantía, con el fin de responsabilizar en todos los casos a productores y/o proveedores, sin que se generen vacíos que den campo a interpretaciones que desfavorezcan los derechos mínimos del consumidor. De esta manera, puede concluirse que, en principio, todos los productos tienen garantía, indistintamente de si es la Ley, la autoridad competente, el proveedor o productor quienes concurren a delimitar su temporalidad.

Otro punto relevante en torno a la vigencia de la garantía, es que, de conformidad con el artículo 9º de la Ley 1480 de 2011, esta se suspende siempre y cuando el consumidor no pueda disfrutar del bien con ocasión de la reparación o asistencia técnica derivada de la garantía. De este modo, en aquellos casos en los que el bien se deba poner a disposición del proveedor o distribuidor para que se reparen o subsanen aquellas falencias que no permitan el cumplimiento de las características de funciona-

miento propias del mismo, el término de la garantía queda suspendido, durante el periodo en que el consumidor permanezca privado del disfrute del mismo.

En caso de producirse el cambio de producto, el término de garantía empezará a correr nuevamente, desde el momento de sustitución del mismo. Si se cambian una o varias piezas del producto, estas tendrán garantía propia.

### 1.2.1.2. LA GARANTÍA SUPLEMENTARIA

El artículo 12 del Decreto 3466 de 1982 disponía lo siguiente: “Garantías diferentes a la garantía mínima presunta: Tanto los productores como los proveedores o expendedores podrán otorgar garantías diferentes a la mínima presunta de que trata el artículo anterior, sobre las condiciones de calidad e idoneidad de los bienes que vendan o de los servicios que presten. Dichas garantías, así como sus condiciones, el término de su vigencia y la forma de reclamarlas deberán constar por escrito. Cuando se trate de garantías diferentes a la mínima presunta otorgadas por

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

el productor, se aplicará la misma regla de responsabilidad directa de los proveedores o expendedores, consagrada en el inciso tercero del artículo precedente.”

En el actual Estatuto de Consumidor, este tipo de garantía se encuentra regulada en el artículo 13<sup>13</sup>, y va encaminada a mejorar y ampliar la garantía legal, configurándose como un respaldo adicional a elección del

consumidor, el cual puede ser gratuito u oneroso.

Ahora, vale la pena señalar que, en vigencia de la Ley 1480 de 2011, esta prerrogativa no puede darse por un término inferior ni desmejorar la garantía legal, como se ha indicado previamente; tampoco podrá desconocer la establecida por el fabricante, pues al respecto el artículo 2.2.2.32.7.1 del Decreto 1074 de 2015, norma compilatoria del sector industria, comercio y turismo dispone que, el término fijado por el productor no podrá ser disminuido por los proveedores y expendedores<sup>14</sup>.

Cuando sea onerosa, debe existir aceptación expresa por parte del consumidor, la cual deberá constar por escrito.

---

13. “Artículo 13. Garantías suplementarias. Los productores y proveedores podrán otorgar garantías suplementarias a la legal, cuando amplíen o mejoren la cobertura de esta, de forma gratuita u onerosa. En este último caso se deberá obtener la aceptación expresa por parte del consumidor, la cual deberá constar en el escrito que le dé soporte. También podrán otorgar este tipo de garantías terceros especializados que cuenten con la infraestructura y recursos adecuados para cumplir con la garantía.

Parágrafo 1º. A este tipo de garantías le es aplicable la regla de responsabilidad solidaria, respecto de quienes hayan participado en la cadena de distribución con posterioridad a quien emitió la garantía suplementaria.

Parágrafo 2º. Cuando el bien se adquiera en el exterior con garantía global o válida en Colombia, el consumidor podrá exigirla al representante de marca en Colombia y solicitar su efectividad ante las autoridades colombianas. Para hacer efectiva este tipo de garantía, se deberá demostrar que se adquirió en el exterior.”

---

14. Al respecto véase la Sentencia No. 311 del 20 de marzo de 2015, proferida en audiencia, en la cual la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales ordenó a un establecimiento de comercio a cumplir la garantía respecto de un celular en la que el proveedor había disminuido los términos de la garantía con el fin de no responder con sus obligaciones para con la consumidora.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Sobre el particular, el Decreto 1074 de 2015 establece que “Las garantías suplementarias onerosas que pretendan extender en el tiempo los efectos de la garantía legal, pueden ser ofrecidas cuando el término de la garantía legal sea de un año, o en los casos en que el término haya sido establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio, en virtud del numeral 16 del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011”.

Las garantías suplementarias pueden ser respaldadas por

los productores, proveedores o por terceros especializados que cuenten con la infraestructura y recursos adecuados para cumplir con la misma –generalmente aseguradoras–.

También pueden ser gratuitas y otorgarse de manera voluntaria por el productor y/o el proveedor, caso en el cual, operarán de conformidad con las condiciones informadas y aceptadas por el consumidor para su cobertura.

### 1.3. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA GARANTÍA

Al respecto, tenemos que las obligaciones que contempla la garantía legal deben cumplirse en los términos de los numerales previstos en el artículo 11 de la Ley 1480 de 2011, en la medida que no todos los bienes y servicios adquiridos por los consumidores, ostentan las mismas características, es por ello que, se plasmaron los siguientes parámetros normativos:

- a. **“Como regla general, la reparación totalmente gratuita de los defectos del bien, así como su transporte, de ser necesario, y el suministro oportuno de los repuestos. Si el bien no admite reparación, se procederá a su reposición o a la devolución del dinero”.**

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Es posible que, ante la excesiva producción de bienes, algunos productos no cumplan con las condiciones de calidad e idoneidad requeridas para el adecuado funcionamiento del artículo, es por ello que, como primera medida, los productores y proveedores tienen el derecho y la obligación de examinar y reparar los bienes adquiridos por los consumidores.

Esta reparación debe ser totalmente gratuita, dicha gratuidad incluye, tanto la mano de obra, como los repuestos, piezas, componentes e insumos utilizados para dicha reparación, asumiendo a su vez, los gastos generados por el transporte o traslado del bien.

En este sentido, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio<sup>15</sup> manifestó en un pronunciamiento frente a dicha obligación, que “Siempre que se reclame la efectividad de la ga-

rantía anual del vencimiento de su plazo, no podrá cobrarse suma alguna al consumidor por los gastos y costos que implique la reparación por fallas en la calidad o en la idoneidad del bien, ni por el transporte o acarreo de este para su reparación y devolución al consumidor; todos los cuales correrán en todo caso por cuenta del proveedor o expendedor”.

Postura que ha sido confirmada por el Tribunal Superior del Distrito de Bogotá – Sala Séptima de Decisión Civil<sup>16</sup>, al señalar que “(...) la obligación de proporcionar al consumidor la asistencia técnica indispensable con miras a la adecuada utilización del bien, su reparación y el suministro de los repuestos necesarios para dicho propósito, debiéndose destacar que los gastos que implique la mencionada reparación, así como los de transporte y devolución del producto, deben ser asumidos por el proveedor o productor, y no por el consumidor.”

---

15. Tribunal Superior del Distrito de Villavicencio – Sala Civil- Familia – Laboral, 14 de diciembre de 2015. M.P. Guillermo Zuluaga Giraldo. Radicado: 2013-00178-00.

---

16. Tribunal Superior del Distrito de Bogotá – Sala Séptima de la Decisión Civil. M.P: Oscar Fernando Yaya Peña. Radicado: 11001 3199 001 2008 44993 01 del 21 de mayo de 2014.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que esta obligación también comporta un deber para el consumidor, en la medida que debe poner el producto a disposición del empresario y permitir que se efectúen las correspondientes revisiones y reparaciones, tal como lo dispone el artículo 2.2.2.32.2.1 del Decreto 1074 de 2015, el cual establece que:

“(...) el consumidor estará obligado a informar el daño que tiene el producto, ponerlo a disposición del expendedor en el mismo sitio en el que le fue entregado al adquirirlo o en los puntos de atención dispuestos para el efecto, a elección del consumidor, y a indicar la fecha de la compra o de la celebración del contrato correspondiente. En caso de que desee hacer efectiva la garantía legal directamente ante el productor, el consumidor deberá entregar el producto en las instalaciones de aquél.” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, la Superintendencia de Industria y Comercio ha resuelto que:

“En cuanto a la forma en que se debe hacer efectiva la garantía de bienes, la Ley 1480 de 2011 plantea como primera medida, la obligación de repararlo y dejarlo en perfectas condiciones de uso. Este es un derecho de consumidor pero también es un derecho del productor o expendedor; en muchas situaciones los consumidores exigen la devolución del dinero o el cambio del producto al primer defecto que se presente, sin permitirle al garante la reparación del mismo, es por ello que la ley previó la posibilidad de que sea reparado (...) Respecto de la reparación, téngase en cuenta que está deberá ser totalmente gratuita, por tanto no podrá cobrarse ni por repuestos, ni por mano de obra, ni por transporte, en caso de que el bien tenga que ser llevado a algún sitio especial para su reparación”<sup>17</sup> (Subrayado fuera del texto).

17. Superintendencia de Industria y Comercio. Sentencia N° 4120 de 27 de julio de 2016.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Cuando se ponga a disposición del productor y proveedor el bien, para efectos de su reparación, este deberá ser entregado por el consumidor en el sitio en el que fue adquirido o en los puntos de atención dispuestos por el productor o proveedor a elección del consumidor, una vez se efectúen las reparaciones pertinentes, el producto deberá ser retornado al consumidor en el mismo punto donde fue solicitada la garantía, a menos que el consumidor indique que la entrega deberá efectuarse en un sitio diferente, previa aceptación del proveedor, de acuerdo a lo señalado por el artículo 2.2.2.32.2.1 del Decreto 1074 de 2015.

Las reparaciones a que haya lugar, deberán realizarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la entrega del bien para tales efectos, término que podrá extenderse en caso de que el productor o proveedor disponga de un bien en préstamo para el consumidor mientras se efectúa la reparación del mismo, lo anterior en virtud de lo contemplado en el artículo 2.2.2.32.2.7 del Decreto 1074 de 2015.

En relación con las constancias de recibo y reparación, dispone el artículo 12 del Estatuto del Consumidor, que corresponderá al garante o a quien realice la reparación, expedir una constancia de recibo, conforme a las reglas previstas para la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, precisando los motivos que dieron origen a la reclamación del consumidor. Una vez el producto sea reparado, deberá generarse una constancia que contenga como mínimo lo siguiente: 1. Descripción de la reparación efectuada, 2. Las piezas reemplazadas o reparadas, 3. La fecha en que el consumidor hizo entrega del producto, y 4. La fecha de devolución del producto.

Finalmente, es pertinente señalar que ante la imposibilidad de reparar el producto, será procedente su reposición o la devolución del dinero. Sobre el particular el artículo 2.2.2.32.2.3 del Decreto 1074 de 2015 dispone: “En caso de repetirse la falla o cuando el bien no admite reparación, el productor o el expendedor, deberá dejar constancia escrita de la elección del consu-

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

midor sobre la forma de hacer efectiva la garantía legal, ya sea con la devolución del dinero o con el cambio del bien por otro, en los términos del artículo 12 de la Ley 1480 de 2011". En estos casos, procederá la devolución del dinero cuando habiéndose optado por el cambio, resulte imposible la sustitución del producto por uno de idénticas características o similares.

**b. "En caso de repetirse la falla y atendiendo a la naturaleza del bien y a las características del defecto, a elección del consumidor, se procederá a una nueva reparación, la devolución total o parcial del precio pagado o al cambio parcial o total del bien por otro de la misma especie, similares características o especificaciones técnicas, las cuales en ningún caso podrán ser inferiores a las del producto que dio lugar a la garantía".**

Cuando se esté en presencia de una falla reiterada que impida al consumidor disfrutar del bien bajo las condiciones adquiridas, por expresa disposición de la norma procederá su cambio o el reembolso del precio.

Vale la pena resaltar que no resulta aceptable considerar que, si el bien es susceptible de ser reparado, deba sufrir innumerables reparaciones o que el defecto deba recaer en el mismo componente para aceptar la reiteración de la falla, pues lo cierto es que la norma no realiza estas previsiones.

Sobre el particular se han emitido diversos pronunciamientos, dentro de los que se destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali<sup>18</sup> en la que manifestó que: "[e]n primer lugar, el hecho de que la demandada hubiese brindado asistencia técnica y realizado algunas reparaciones no impide que el deudor pueda acudir a la acción de efectividad de la garantía, porque

18. Tribunal Superior del Distrito de Cali. M.P.: Hernando Rodríguez Mesa. Radicado: 2013-00135-01 del 27 de marzo de 2014.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

estas no excluyen la posibilidad de solicitar el cambio de un bien por otro, o desistir del contrato, o tal como aquí ha sucedido que se reintegre el precio pagado, en razón a que el vehículo continuó presentando fallas de distinta índole, las que por cierto no necesariamente tienen que recaer en la misma pieza o parte, que se prolongaron durante casi 3 años.

Y es que un vehículo al que le falla la caja luego de cambiada, sufre de ruidos en la suspensión delantera y trasera izquierda, se le cambia el amortiguador trasero izquierdo, y tiene manchas amarillas en ambos ‘ochos’ de la carrocería, en fin con esa condiciones no puede considerarse que es de calidad más allá de que funcionalmente sirva”.

Así mismo, en la Sentencia del 22 de septiembre de 2014 proferida por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Bogotá, se indicó que para que proceda la devolución del dinero o cambio del bien por uno nuevo, no solamente debe encontrarse una falla reiterada, sino que también debe analizarse la gravedad del defecto, en ese sentido señaló

que:“(...) La actividad de conducción está calificada como peligrosa, entre otras, por la magnitud de los daños que puede llegar a producir si se presentan fallas en la conducción o en el vehículo conducido. Si tenemos en cuenta que el sistema eléctrico de un vehículo gobierna su encendido, esto es, la posibilidad de que su conductor lo ponga en marcha y se mantenga en ella apoyado en la información que le suministra el tablero, y en el sistema de luces que le permiten desplazarse con seguridad, no cabe duda que dichas fallas, sí son graves y que aun cuando puedan superarse con la debida reparación, el comprador de un vehículo nuevo, no está obligado a padecerlas y menos aún ponerse en riesgo como tampoco a verse privado del disfrute natural del vehículo que compró de contado para su comodidad y servicio (...).”

Así mismo, la Superintendencia de Industria y Comercio en Sentencia No. 1920 de 4 de noviembre de 2015, al referirse a los daños que presentó toda la estructura de un vehículo, ante su gravedad, ordenó la devolución del dinero cancelado, pues

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

las reparaciones no eran técnicamente idóneas ni oportunas para asegurar el funcionamiento del producto.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que respecto de las garantías de bienes de único uso o “desechables”, el Decreto 1074 de 2015 precisó que por su misma naturaleza de acabarse con su primer uso, solamente son susceptibles de efectividad de la garantía, a través de la devolución del dinero o el cambio del producto.

Cuando el consumidor opte por la devolución del dinero, en los casos en los que exista imposibilidad de reparar, se repita la falla o se trate de bienes desechables en lo que se haya optado por el reembolso, éste deberá hacerse sobre el precio de venta a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al momento en que el consumidor ponga a disposición del productor o expendedor el bien objeto de la solicitud de efectividad de la garantía legal, libre de gravámenes. En caso que el bien esté sujeto a registro para

la transferencia del derecho de dominio, los costos del registro serán asumidos por el productor o expendedor.

De haberse optado por el cambio de producto, este deberá realizarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al momento en que el consumidor ponga a disposición del productor o expendedor el bien objeto de la solicitud de efectividad de la garantía. En caso de bienes sujetos a registro, la reposición se realizará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la decisión adoptada por el productor o expendedor en la reclamación directa. Una vez el consumidor sea informado de la decisión adoptada por el productor o expendedor en la reclamación directa, tendrá un término de quince (15) días hábiles para poner a disposición del productor o expendedor el bien objeto de la solicitud de efectividad de la garantía, el cual deberá estar libre de gravámenes. En caso que el bien esté sujeto a registro para la transferencia del derecho de dominio, los costos del registro serán asumidos por el productor o expendedor.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

c. “En los casos de prestación de servicios, cuando haya incumplimiento se procederá, a elección del consumidor, a la prestación del servicio en las condiciones en que fue contratado o a la devolución del precio pagado”.

Es claro que los proveedores y expendedores no solo ponen en circulación bienes, sino que también concurren al comercio mediante la prestación de servicios. Los servicios deben cumplir con las condiciones de calidad e idoneidad concertadas entre los contratantes, las referidas en la norma o reglamento –cuando la prestación se encuentre regulada–, o las habituales del mercado para el servicio en cuestión, en caso de no existir estipulación de las índoles anteriores.

De este modo, en los casos en que no se preste el servicio en forma adecuada o cuando no se cumpla con los términos iniciales del contrato, a elección del consumidor procederá la devolución del dinero o la prestación del servicio en la forma en que fue convenida entre las partes.

En tal sentido, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en la Sentencia No. 1563 del 18 de abril de 2016 sostuvo que: “el servicio adquirido, habiendo sido oportunamente reservado en tres ocasiones, a saber, del 24 al 28 de enero de 2015, del 29 de junio al 3 de julio de 2015 y del 3 al 7 de julio del mismo año, fue cancelado por el extremo pasivo en cada una de las fechas reservadas, como se ve a los folios 9 y 12 al 16 del expediente. De este modo, no cabe duda respecto del incumplimiento en la prestación del servicio contratado por causas no imputables a la accionante, situación que derivó en una primera vulneración de sus derechos, siguiendo lo expuesto previamente sobre la satisfacción de las necesidades del comprador para el momento en que adquiere el servicio.

Y fue ante dicho panorama, que la consumidora, habilitada por lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 11 de la Ley 1480 de 2011 requirió la devolución del dinero cancelado por el servicio no prestado, como se ve a folios 15 y 16 del expediente”.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

En el mismo sentido, el Decreto 1074 de 2015 en su artículo 2.2.2.32.4.1. ha señalado que cuando se opte por la repetición del servicio, el proveedor asumirá el costo de todos los materiales o insumos que le hubieren sido suministrados inicialmente por el consumidor y no podrá cobrarse suma alguna por ellos, ni por los demás materiales o insumos que se hubieren requerido para la prestación del servicio.

En el mismo sentido, cuando se opte por la devolución del dinero, deberá devolverse el monto de todos los materiales o insumos que hubieran sido suministrados por el consumidor para la prestación del servicio.

**d. “Suministrar las instrucciones para la instalación, mantenimiento y utilización de los productos de acuerdo con la naturaleza de estos”.**

Para el adecuado uso e instalación de los productos por parte de los consumidores, corresponde a los productores y distribuidores suministrar información clara, expresa, precisa, comprensible y verificable de la correcta manipulación, mantenimiento y utilización de los bienes, en la medida que los consumidores no cuentan con los conocimientos técnicos ni científicos sobre tales aspectos.

Sobre el particular, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil<sup>19</sup>, en la Sentencia del 01 de noviembre de 2011, dispuso: “toda garantía otorgada a un consumidor por los bienes que adquiere incluye la obligación para el productor y el proveedor de proporcionar la asistencia técnica indispensable para su utilización, así como las de reparar y suministrar los repuestos necesarios con ese propósito cuando los bienes adquiridos por el consumidor incorporan un alto componente tecnológico, hipótesis en la cual el distribuidor tiene el deber de suministrarle una información clara, precisa y completa al consumidor sobre la forma como debe utilizar esa tecnología, la cual, por concepción, tiene por

---

19. Tribunal Superior del Distrito de Bogotá – Sala Civil. Del 01 de noviembre de 2011. M.P: Marco Antonio Álvarez.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

finalidad facilitarle a las personas la manera de hacer las cosas. Expresado con otros términos, si la tecnología se pone al servicio del consumidor, no debe, entonces, generarle mayores cargas, como tampoco riesgos superiores, o por lo menos no debe ser el consumidor quien los asuma, supuesta (sic), claro está, una información detallada y suficiente sobre el uso de esos productos de la técnica. Por eso, el proveedor y el distribuidor asumen el riesgo de la tecnología”.

La importancia de informar adecuadamente las condiciones de instalación, uso y mantenimiento de los productos, cobra especial importancia a la hora de alegar el eximente de responsabilidad contenido en el numeral 4 del artículo 16 de la Ley 1480 de 2011<sup>20</sup>, pues para que la causal prospere, corresponderá evaluar el contenido del manual de instrucciones suministrado al momento de la compra, para determinar si su contenido resulta-

ba acorde con la complejidad del producto. Esta causal no puede ser alegada si no se suministró el manual de instrucciones de instalación, uso o mantenimiento en idioma castellano.

e. “Disponer de asistencia técnica para la instalación, mantenimiento de los productos y su utilización, de acuerdo con la naturaleza de estos. La asistencia técnica podrá tener un costo adicional al precio”.

Teniendo en cuenta que es el productor quien de primera mano conoce cómo fabrica su producto, es indispensable que cuente con canales de atención que permitan la asistencia técnica oportuna y adecuada de los bienes que comercializa. Lo anterior, con el fin de que los bienes no sufran deterioro, ya sea por la falta de conocimiento del consumidor sobre su adecuado uso y mantenimiento o por la ausencia de asistencia técnica oportuna que ayude al correcto funcionamiento de los productos.

20. “(...) 4. Que el consumidor no atendió las instrucciones de instalación, uso o mantenimiento indicadas en el manual del producto y en la garantía (...).”

Sobre el particular, en la Sentencia No. 2030 del 2 de mayo

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

de 2016, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, consideró: “(...) En el presente caso se encuentra que el bien objeto de litigio presentó defectos de calidad derivados de la inadecuada instalación del producto, en consideración a que el mueble quedó muy bajo en relación con la estructura de la cocina y en adición, el agua se empoza; esto, de acuerdo a lo indicado en el escrito de demanda y en la reclamación por garantía visible a folio 5 del expediente. Al respecto se tiene que, habiéndose requerido desde mediados del mes de julio y el 10 de agosto de 2015, la asistencia técnica a lugar ante las fallas de instalación y de calidad del producto adquirido, el extremo demandado se ha negado a cumplir su obligación primaria por garantía, vulnerando los derechos de la parte accionante de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 11 del Estatuto de Protección al Consumidor, que a su tenor literal dispone como deber del proveedor: (...) 5. Disponer de asistencia técnica para la instalación, mantenimiento de los productos y

su utilización, de acuerdo con la naturaleza de estos (...).”

**f. “La entrega material del producto y, de ser el caso, el registro correspondiente en forma oportuna”.**

Uno de los componentes principales del contrato de compraventa, es la entrega efectiva del bien. De allí que es indispensable que al momento de adquirirse un producto el mismo sea efectivamente entregado, de no ser así, se vulneran los derechos del consumidor por cuanto no puede hacer uso real de lo adquirido y, en consecuencia, no puede satisfacer la necesidad que motivó su decisión de compra. En este orden de ideas, si el productor o proveedor no hace entrega efectiva del producto en los términos convenidos, el consumidor podrá solicitar el reintegro del valor pagado en la compra, el cual deberá ser devuelto en un plazo que no supere los treinta (30) días calendario posteriores a la solicitud.

Sobre este aspecto se ha pronunciado la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Superintendencia de Industria y Comercio mediante la Sentencia No. 2205 del 11 de mayo de 2016, en la que se recalca que, los términos de calidad van ligados a la entrega material del bien: “[a]hora, es claro que la garantía mínima de calidad e idoneidad de un bien o servicio no solo se suscribe a la calidad del objeto vendido o del servicio prestado, sino también el cumplimiento de los términos y condiciones pactados desde el momento mismo en que se realizó el contrato, dentro de los cuales naturalmente se encuentra la oportunidad en la entrega del bien o en la prestación del servicio, pues la no entrega o prestación o aún la simple dilación, constituye una vulneración a los intereses legítimos de los consumidores en la medida en que no ven colmadas sus expectativas ni satisfechas las necesidades para las cuales se efectuó la compra.

(...) El numeral 6 del artículo 11 de la Ley 1480 de 2011, establece que corresponde a la garantía legal la obligación de entregar materialmente el producto, lo que implica que cuando el consumidor o usuario acude a ejercitar

la efectividad de la garantía en sede de empresa, a la demandada no le quedaba otro camino que entregar o reintegrar el precio pagado, sin embargo ofreció el cambio del bien, garantía que tampoco fue cumplida pues los bienes ofertados a título de garantía tampoco se entregaron incumpliendo sus obligaciones contractuales. Recordemos que la sola prestación de la garantía no es suficiente para exonerar a la demandada de responsabilidad pues se requiere que esta garantía se preste en debida forma conforme a derecho.”

La Superintendencia ha sostenido que la omisión en la entrega del bien o en la prestación del servicio adquirido, es una vulneración al deber de garantía legal, comoquiera que se afecta el derecho de los consumidores respecto a la expectativa que tienen de disfrutar en determinado momento de un bien o servicio específico. Así lo señaló la Entidad en Sentencia No. 1144 del 31 de marzo de 2016 al indicar: “es claro que la garantía mínima de calidad e idoneidad de un bien o servicio comprende también su entrega o la realización oportuna

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

del servicio para el cual se contrató. Es decir, la garantía consiste en la posibilidad real de disfrutar de un bien o un servicio, y satisfacer las necesidades que se tenían cuando éste se adquirió. En consecuencia, la garantía inicia desde el momento mismo en que se realiza el contrato, y radica en la posibilidad de poder obligar al vendedor o al prestador del servicio a que entregue el bien o que realice el trabajo para el cual fue contratado”.

**g. “Contar con la disponibilidad de repuestos, partes, insumos, y mano de obra capacitada, aun después de vencida la garantía, por el término establecido por la autoridad competente, y a falta de este, el anunciado por el productor. En caso de que no se haya anunciado el término de disponibilidad de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada, sin perjuicio de las sanciones correspondientes por información insuficiente, será el de las condiciones ordinarias y habituales del mercado para productos**

**similares. Los costos a los que se refiere este numeral serán asumidos por el consumidor, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 1 del presente artículo”.**

Es importante tener en cuenta que existen productos que, durante su vida útil, requieren del reemplazo de ciertas piezas de calidades o características específicas, de conformidad con los requerimientos técnicos concretos de cada marca. Para tal efecto, los proveedores y/o productores deben contar con disponibilidad de repuestos, aún después de expirada la garantía, pues solo de esta forma podrán garantizar el uso pleno del bien, y brindar confianza al consumidor en que, aun habiendo fenecido la cobertura legal o contractual a título de garantía, podrá adquirir los repuestos que, por su uso o desgaste, deben cambiarse regularmente.

En tal sentido, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en la Sentencia No. 1933 del 29 de abril de 2016, sostuvo que: “(...) resulta incues-

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

tionable que la efectividad de la garantía de un producto comprenderá las posibilidades de repararlo aun cuando haya expirado la vigencia de la garantía legal o contractual, esto, mediante la disponibilidad por parte del fabricante de los repuestos e insumos requeridos para el efecto.

Y es precisamente respecto del cumplimiento de esta obligación que gira el objeto de la presente litis, pues según lo indicado por el extremo activo, se generó una imposibilidad de reparación efectiva del producto adquirido en marzo de 2012, ante la falta de disponibilidad de los repuestos requeridos para tal fin en el mes de febrero de 2015, esto es, en vigencia de la garantía ofrecida para los mismos. De este modo, se tiene que de acuerdo con lo indicado en el documento del folio 6 del expediente, para la disponibilidad de repuestos e insumos, se otorgó una garantía de mínimo tres años después de descontinuado el producto (...)".

Del mismo modo, corresponderá a los empresarios contar con personal técnico capacitado que facilite la adecuada revisión e intervención técnica de los

productos por ellos distribuidos, aun cuando la garantía haya vencido.

Para los anteriores efectos, el artículo 2.2.2.32.3.1. del Decreto 1074 de 2015, dispone que corresponderá a la Superintendencia de Industria y Comercio fijar el término durante el cual los productores o expendedores deben garantizar la disponibilidad de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para la reparación de los productos, de acuerdo con la naturaleza de los mismos y, además, establecer la forma en la que los productores o expendedores deberán informar a los consumidores sobre dicho término; en el entre tanto, se deberá dar cumplimiento a las prerrogativas contenidas en la norma por el término anunciado por el productor, que en caso de no haber sido indicado, se determinará por las condiciones ordinarias y habituales del mercado para productos similares.

**h. "Las partes, insumos, accesorios o componentes adheridos a los bienes inmuebles que deban ser cambiados por efectividad de garantía, podrán ser de**

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

*igual o mejor calidad, sin embargo, no necesariamente idénticos a los originalmente instalados”.*

Esta obligación legal deviene cuando hay lugar al cambio de un componente adherido a un bien inmueble por efectividad de la garantía y faculta al empresario a cambiar los insumos o accesorios, por unos de igual o mejor calidad a los instalados, aunque no necesariamente iguales a los iniciales.

Lo anterior en consideración a la naturaleza de los bienes inmuebles y a que la tecnología va cambiando, por lo que algunos bienes, con sus respectivos repuestos, van en desuso o incluso dejan de producirse, sin perjuicio de lo cual, pueden existir elementos con las mismas funcionalidades, con lo cual una manera ágil de hacer efectiva la garantía a favor del consumidor, es poder instalar insumos o accesorios de mejor o igual calidad a los originalmente instalados, aunque no resulten iguales a los accesorios con los que se entregó el inmueble.

*i. “En los casos de prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, repararlo, sustituirlo por otro de las mismas características, o pagar su equivalente en dinero en caso de destrucción parcial o total causada con ocasión del servicio defectuoso. Para los efectos de este numeral, el valor del bien se determinará según sus características, estado y uso”.*

Teniendo en cuenta que en los servicios que suponen la entrega de un bien, el prestador del servicio asume la custodia y conservación adecuada del producto que se pone en su poder, de generarse un daño o perdida sobre este con ocasión a la prestación del servicio, deberá proceder a reparar, sustituir o pagar su equivalente en dinero a favor del consumidor contratante.

Al respecto el Juzgado Once Civil del Circuito de Descongestión de Bogotá D.C. en Sentencia de 12 de abril de 2013, respecto de un servicio de parqueadero gratuito manifestó:

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

“Como se ve, que la prestación del servicio de parqueadero sea gratuito, en nada modifica la responsabilidad de depositario o custodio de la cosa y menos habrán de producir efectos jurídicos avisos o leyendas que exoneren su responsabilidad, que como se anotó está consagrada en una norma legal que es de orden público y por ello de carácter irrenunciable. Otras, distintas serán las implicaciones de la responsabilidad que de ellas se deriven, pero jamás será causal o eximente de responsabilidad. El artículo 2244 del Código Civil establece que el ‘depósito propiamente dicho es gratuito’, la gratuitud no es ciertamente elemento de su esencia, y el que sea remunerado no trastoca la naturaleza de esa convención en nada distinto de la responsabilidad, desde luego que el artículo 2247 la extienda hasta la culpa leve para el depositario cuando se concede remuneración.

En el contrato de depósito el móvil determinante de las partes radica en la guarda de la cosa depositada, de tal

convención surgen para el depositario dos obligaciones fundamentales: la guarda y la restitución (arts. 2236, 2240, 2248, 2251 y 2253 ib.). La diligencia del obligado a la custodia y restitución de la cosa varía según que el depósito sea gratuito o remunerado: en el primer caso, será la misma que pone en el cuidado de sus cosas propias; y en el segundo, la correspondiente al tipo abstracto de un buen padre de familia, como también cuando tiene interés en el depósito, o se le permite usar la cosa, o se ha ofrecido espontáneamente, o si ha pretendido que se le prefiera a otra persona para el contrato. Esto no obstante, los contratantes pueden estipular que el depositario responde de toda especie de culpa (arts. 2244 y 2247)”<sup>21</sup>.

Respecto a este punto, señaló el Decreto 1074 de 2015 en su artículo 2.2.2.32.4.2 que, la garantía legal en la prestación de

---

21. Juzgado Once Civil del Circuito de Descongestión de Bogotá D.C. Radicado: 1100129000002011418667-01 Sentencia de 12 de abril de 2013.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

servicios que suponen la entrega de un bien, será la de reparación, siempre y cuando resulte procedente. En caso contrario, deberá sustituirse el bien afectado por otro de las mismas características o se deberá pagar su equivalente en dinero en los casos de

destrucción total o parcial causada con ocasión del servicio defectuoso. Cuando el consumidor opte por el pago del equivalente en dinero, deberá estimarse el valor del bien de acuerdo a sus características, estado y uso.

### 1.4. RESPONSABILIDAD

#### 1.4.1. DESARROLLO

En el marco del derecho del consumo, el régimen de responsabilidad ha evolucionado, pasando de estar consagrado como un régimen de obligaciones exclusivo para el proveedor o vendedor del producto, tal como se desprendía del artículo 11 del Decreto 3466 de 1982, hasta llegar a comprender los actos de los intervenientes en la relación negocial, sean o no productores o proveedores directos del producto.

Así, fue con ocasión de la Sentencia C-1141 de 2000, que la Corte Constitucional integró al régimen de responsabilidad a los productores como actores llamados a responder por la calidad e idoneidad de los bienes y servicios que ponen en el mercado, en consideración a la independencia del sujeto con el que se trabó el vínculo contractual. De este modo, se concluyó que el fabricante, sujeto que pocas veces pone en circulación el producto colocándolo en manos del consumidor final de manera directa, era llamado a responder en los mismos términos y condiciones previstos en la norma sustancial para el proveedor.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Fue así como antes de la emisión de la sentencia mencionada, contábamos con un Estatuto del Consumidor que no definía plenamente quiénes eran los responsables en el cumplimiento de la garantía, pues la conceptualización contenida en el Decreto 3466 de 1982, resultaba escueta a la hora de responsabilizar tanto a los productores como a los proveedores, lo cual ponía un limitante a la hora de interponer la acción de protección al consumidor, en tanto, se disponía que el consumidor debía reclamar ante el proveedor y, acto seguido, éste repetiría contra el productor, situación que hacía aún más gravosa la posición del consumidor como la parte más vulnerable en la relación contractual.

En el mismo sentido, la Sentencia del 30 de abril de 2009 de la Corte Suprema de Justicia, en ponencia del magistrado Pedro Octavio Munar Cadena, estableció un marco general de aplicación de responsabilidad por productos defectuosos, de conformidad con lo señalado en el artículo 78 de la Constitución Política de 1991.

La Corte indicó que la responsabilidad por producto defectuoso recaía de manera solidaria en productores y proveedores del bien o servicio, como una obligación a través de la cual se garantiza que el consumidor no sufrirá ningún tipo de daño por causa de los productos o servicios que ha encontrado en el mercado. Señaló, adicionalmente, que la responsabilidad que se encuentra en cabeza del empresario, para los casos de vulneración a un derecho del consumidor, comporta una obligación de resultado, por lo cual el productor o proveedor de un producto defectuoso, deberá resarcir la totalidad de los perjuicios sufridos por el consumidor, a menos que pruebe alguna causal de exoneración de responsabilidad.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

En la actualidad el artículo 6 de la Ley 1480 de 2011, establece que el incumplimiento a las condiciones de calidad, idoneidad y seguridad de los productos, dará lugar a diversos tipos de responsabilidad, señalando los responsables directos en cada una de ellas<sup>22</sup>.

### 1.4.2. RESPONSABLES

El artículo 7 de la Ley 1480 de 2011 dispone que es obligación de todo productor y proveedor responder por la calidad, idoneidad, seguridad y buen estado y funcionamiento de los productos.

Así mismo, el artículo 10 de la citada normativa por su parte indica que, los responsables por la garantía legal son solidariamente los productores y proveedores respectivos y que, para demostrar la responsabilidad por incumplimiento a las condiciones de idoneidad y calidad, bastará con demostrar el defecto del producto.

Así entonces, es lo suficientemente clara y precisa la norma al establecer que la responsabilidad entre el productor y proveedor del bien o servicio es solidaria, lo que indica que el cumplimiento puede exigirse a cualquiera de los intervinientes en la relación negocial, para ser más precisos, a los productores, proveedores, plataformas de contacto y demás intermediarios, siempre que concurren de manera directa en la adquisición del bien o el servicio, obteniendo un provecho directo de la compra en cuestión.

---

22. “Artículo 6º. Calidad, idoneidad y seguridad de los productos. Todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida. En ningún caso estas podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a: 1. Responsabilidad solidaria del productor y proveedor por garantía ante los consumidores. 2. Responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de supervisión y control en los términos de esta ley. 3. Responsabilidad por daños por producto defectuoso, en los términos de esta ley (...).”

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

Sobre el particular, debe resaltarse que no son solo los productores o los proveedores, tradicionalmente entendidos como fabricantes y vendedores, los llamados a responder de cara a la garantía de los bienes y servicios que circulan en el mercado, pues la Superintendencia ha explicado en diversos pronunciamientos, la forma en la que opera la responsabilidad de los denominados “portales de contacto”, cuando intervienen en la relación de consumo, lucrándose y participando de manera activa en la cadena de comercialización del producto o servicio, esto es, haciendo las veces de proveedores<sup>23</sup>.

Recuérdese que el numeral 11 del artículo 5 del Estatuto del Consumidor, dispone que funge en calidad de proveedor o expendedor, todo aquel que de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro.

Por lo tanto, puede exigirse responsabilidad en cuanto a las condiciones de calidad o idoneidad de un producto o servicio, a un sujeto que no hizo parte directa de la relación contractual, sin embargo, por haber producido el bien carente de calidad o idoneidad, o haber intervenido lucrándose de la relación de consumo, ya sea directa o indirectamente, será responsable ante el consumidor.

Y es que, por la vía jurisprudencial<sup>24</sup>, en diversas oportunidades se ha resaltado la importancia del régimen de protección al consumidor, y la necesidad de que la responsabilidad en este campo sea objetiva, y recaiga en cabeza de proveedor y productor, en beneficio del consumidor.

Ahora, si bien la Ley 1480 de 2011 señaló expresamente que la responsabilidad es solidaria entre proveedores y productores, el Decreto 735 de 2013, compila-

23. Investigación administrativa sancionatoria No. 12-72945, Resoluciones No. 50536 del 19 de agosto de 2015 y No. 6028 del 9 de febrero de 2016.

24. Al respecto véase las Sentencias C-1141 de 2000 y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia. Sala Civil, 30 de abril de 2009. M.P. Pedro Octavio Munar Cadena. Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

do por el Decreto 1074 de 2015, estableció una excepción a dicha regla al señalar que en el caso de venta de bienes usados en los que haya expirado la garantía legal, será el proveedor el único responsable por la garantía concedida al consumidor, respondiendo en los términos informados al momento de la venta.

### 1.4.3. RESPONSABILIDAD ESPECIAL

En el régimen de protección al consumidor se prevé un tipo especial de responsabilidad objetiva y solidaria en cabeza de proveedores y productores de bienes y servicios. Con ocasión a ese régimen protecciónista, se ha establecido que es el empresario profesional quien debe enfrentar un juicio de imputación de responsabilidad, por el hecho de haber puesto en circulación un producto, y una vez demostrado el defecto, la responsabilidad corresponde al empresario que actúe en el proceso de emisión del producto al mercado<sup>25</sup>.

Si bien la responsabilidad que surge con ocasión a un daño o vulneración al derecho del consumidor, es responsabilidad de tipo civil, porque emana de la relación contractual generada por la compra de un bien o servicio, la responsabilidad en materia de consumo tiene un régimen jurídico especial<sup>26</sup>.

En primer lugar, si bien en un juicio de responsabilidad civil común se persigue en principio la obligación de resarcir el perjuicio causado con el daño, lo cierto es que en el juicio de responsabilidad especial propio de la acción de protección al consumidor, la discusión deberá limitarse a verificar el cumplimiento de las condiciones de la garantía del bien o servicio contratado.

Sobre el particular, por exclusión directa del artículo 56 numeral 3 de la Ley 1480 de 2011, escapará de la órbita de la com-

25. Sentencia Corte Constitucional, C-1141 de 30 de agosto de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

26. CAYCEDO ESPINEL, C.G. "Principios e instituciones del Derecho de Protección del Consumidor en Colombia". En: VALDERRAMA ROJAS, C. L. (dir): Perspectivas del Derecho del Consumo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2013. p. 207.t

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

petencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, el pronunciamiento respecto de la procedencia y declaración de los perjuicios derivados de las fallas de calidad o de idoneidad de los bienes y servicios que circulan en el mercado. Mientras que, por su parte, la jurisdicción ordinaria puede realizar un análisis integral de las pretensiones en este sentido, esto es, analizar la procedencia de la garantía, junto con el reconocimiento de los perjuicios derivados de la misma.

Ahora, en lo que refiere a las características de la responsabilidad, vale la pena resaltar que, con ocasión a la protección al consumidor promovida por el sistema jurídico colombiano, la responsabilidad que se origina por la vulneración a sus derechos, se aparta de los regímenes tradicionales de responsabilidad, toda vez que es una responsabilidad especial con reconocimiento constitucional y desarrollo legal independiente, que establece en estos casos la responsabilidad objetiva.

Fue así como el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia dispuso “(...) Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios (...)”.

En desarrollo del referido mandato, en el régimen de responsabilidad especial establecido en el ordenamiento jurídico colombiano –Ley 1480 de 2011–, consagra la obligación de responder a título de garantía, por el incumplimiento en las condiciones de calidad e idoneidad de un producto o por las fallas o deficiente prestación de un servicio<sup>27</sup>.

Dicho lo anterior debe enfatizarse que, respecto a la responsabilidad en el marco del derecho del consumo, ésta cuenta dos características fundamen-

---

27. Sobre el particular vale la pena resaltar que la garantía de calidad de bienes y servicios opera en los términos consagrados en el artículo 11 de la Ley 1480 de 2011.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

tales señaladas taxativamente por la norma, a saber: es objetiva y solidaria, tal como pasa a explicarse.

### 1.4.3.1. LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

La doctrina ha establecido que la responsabilidad objetiva tiene dos elementos: un acto externo y un perjuicio ocasionado a alguien. Es decir, limitando la responsabilidad al resultado ocasionado<sup>28</sup>.

Lo que importa para endilgar este tipo de responsabilidad es el perjuicio y la relación de causa y efecto entre la actividad del demandado y el daño causado. De forma tal que, si existe esa relación, hay responsabilidad objetiva, en la cual como ya se ha indicado, se responde por el resultado.

Al respecto señala el artículo 10 del Estatuto del Consumidor,

que para que resulte responsable el proveedor o productor, bastara con demostrar el defecto del producto, sin perjuicio de las causales de exoneración de responsabilidad contenidas en el artículo 16. Es decir, excluye de la responsabilidad en materia de consumidor al elemento subjetivo, originador de los perjuicios. Por lo que determina que la responsabilidad en este ámbito es objetiva, con lo cual, para que se declare que productor o proveedor no son responsables habrá de demostrarse una causal de las establecidas en el citado artículo 16 del Estatuto del Consumidor.

Se trata entonces de una responsabilidad que se ocasiona en el vínculo de causalidad entre la actividad realizada por el productor o proveedor, es decir, poner un determinado bien en el mercado o prestar un servicio y el daño o la vulneración al derecho del consumidor, que sería el defecto en la calidad o idoneidad del producto. En consecuencia, el consumidor solo tendrá que probar su calidad de tal respecto del bien o servicio en cuestión y el daño causado, toda vez que el

28. TAMAYO LOMBANA, A. "La responsabilidad civil extracontractual y la contractual". Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá D.C. 2005. p. 41.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

demandado –proveedor o productor–, responderá por el resultado en términos de calidad e idoneidad del producto comercializado, durante un término previamente definido.

De acuerdo con lo anterior, al consumidor no le corresponde probar la culpa o negligencia del proveedor o productor.

En materia jurisprudencial, la Corte Constitucional en la citada Sentencia C-1141 de 30 de agosto de 2000, destacó el papel protecciónista del Estado frente al consumidor, como parte débil de la relación de consumo, con lo cual, lo despojó de cualquier carga excesiva que pudiera afectar el ejercicio de sus derechos. Así las cosas, señaló que en los casos en que existiera una relación de consumo debía invertirse la carga de la prueba, y por lo tanto, serían los productores y comercializadores los que asumirían la obligación de probar la existencia de alguna causal de exoneración de responsabilidad.

Fue así como el legislador señaló que, la responsabilidad en casos de consumidor es obje-

tiva, como quiera que, en estos casos, existe un conflicto entre una parte fuerte y una parte débil, así entonces, puede tratar de sopesarse la desigualdad ne-gocial que existe en materia de consumo.

### 1.4.3.2. LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA

La otra característica es la solidaridad, que hace alusión al impedimento de división de una obligación que por naturaleza es divisible, no obstante, la regulación legal la hace indivisible. Por ende, la solidaridad pone a cada responsable en la obligación de pagar la totalidad de lo debido. Es decir, la responsabilidad solidaria permite que el consumidor pueda exigir al productor o al vendedor del bien la totalidad del cumplimiento de sus obligaciones frente a la garantía. Ante cualquiera de los dos o, incluso, a los dos, según su voluntad.

Así entonces, se tiene que la responsabilidad solidaria tiene unas características, como lo son: pluralidad de sujetos responsables, por consiguiente,

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

pluralidad de vínculos y unidad de objeto<sup>29</sup>.

Es decir, en materia de garantía, existe pluralidad de sujetos responsables, los cuales son, por un lado, el productor de un bien y, por el otro, el prestador de un servicio o el proveedor del bien o del servicio. Sujetos con los cuales existe un vínculo independiente, sin embargo, un único objeto comoquiera que la responsabilidad se genera con ocasión al defecto de calidad o idoneidad del bien o servicio.

La responsabilidad solidaria impone a los sujetos responsables la obligación de pagar la totalidad de la deuda de forma indivisible y, en consecuencia, el pago por uno de los deudores extingue la obligación del otro respecto del consumidor.

Este tipo de responsabilidad genera mayores beneficios al consumidor, comoquiera que otorga la posibilidad de que reclame ante los dos responsables

o ante uno, cualquiera de ellos, y el elegido deberá responder por toda la garantía. De allí que en las acciones de protección al consumidor no sean viables figuras como el llamamiento en garantía.

Se evidencia entonces que, la solidaridad rompe con el principio de relatividad contractual, el cual supone que únicamente los contratantes se deben reciprocas obligaciones, habida cuenta que los contratos nacen con la voluntad de las partes, es decir, para que los contratantes se entiendan obligados debe operar el principio de autonomía de la voluntad.

Debe reiterarse que, la transgresión del principio opera en virtud de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C -1141 de 2000, que abrió la posibilidad al consumidor de reclamar en cuanto a la efectividad de la garantía de bienes y servicios, precisando que esto no solo opera ante el proveedor con quien celebra el vínculo contractual, sino también ante cualquiera de las partes que interviene en la cadena de producción del bien o del servicio, lo cual posteriormente fue ratificado en la Ley 1480 de 2011.

---

29. OSPINA FERNANDEZ, G. "Régimen General de las Obligaciones". Editorial Temis. Bogotá D.C. 2008. p. 239.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

### 1.4.4. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

Deben mencionarse los elementos que corresponde encontrar en cada caso concreto para que pueda declararse la responsabilidad en cabeza de productor y/o proveedor: 1) la existencia de una relación de consumo, 2) la existencia de un daño y 3) la inexistencia de un eximiente de responsabilidad en los términos previstos en la norma. Elementos que se explicarán a continuación.

Para que opere la responsabilidad por vulneración a un derecho del consumidor, debe existir una relación de consumo entre el consumidor o usuario y el proveedor o productor. Circunstancia que da cuenta del presupuesto de legitimación en la causa por activa al momento en que el consumidor pretenda demandar al proveedor o productor de un bien que adolece de defectos de calidad o idoneidad.

Por otra parte, debe ostentar alguna de las partes de la relación la calidad de consumidor final respecto de la otra, para

que pueda existir una relación de consumo. Al respecto ha señalado el numeral 3º del artículo 5º de la Ley 1480 de 2011 que, es consumidor: “toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica”, de donde se sigue, entonces, que es consumidor quien adquiere, usa o disfruta el producto o servicio directamente para satisfacer una necesidad, propia, privada, familiar o doméstica, e incluso empresarial, siempre y cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica, pues, en caso contrario, es decir, cuando el producto o servicio se utiliza para derivar un provecho que guarda relación directa con una actividad económica, no existiría una relación de consumo entre las partes.

Al respecto, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 3 de mayo de 2005, afirmó que: “(...) siempre será for-

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

zoso indagar en torno a la finalidad concreta que el sujeto - persona natural o jurídica - persigue con la adquisición, utilización o disfrute de un determinado bien o servicio, para reputarlo consumidor sólo en aquellos eventos en que, contextualmente, aspire a la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial - en tanto no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica propiamente dicha, aunque pueda estar vinculada, de algún modo, a su objeto social -, que es lo que constituye el rasgo característico de una verdadera relación de consumo (...)"<sup>30</sup>.

Una vez acreditada la relación de consumo existente entre las partes, resulta necesario determinar la falla del bien o servicio.

El daño o defecto es el elemento que origina la responsabilidad, es el hecho generador de la

responsabilidad, entendiéndolo como las fallas de calidad o idoneidad del producto, que se materializan como una vulneración a los derechos del consumidor, cuando el producto no cumple con las condiciones de calidad e idoneidad previstas en los reglamentos o normas técnicas que lo regulan, o cuando no ostenta las características atribuidas por la información proporcionada al consumidor; así como, por la omisión de atender la garantía de conformidad con los mandatos contenidos en el artículo 11 de la Ley 1480 de 2011.

Para que pueda operar la responsabilidad, la vulneración de los derechos debe presentarse como consecuencia directa de la inejecución de una obligación legal.

De acuerdo a lo anterior, para que proceda la declaratoria de responsabilidad, será necesario demostrar el daño en el bien o en la prestación del servicio, a la luz de lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto del Consumidor.

Finalmente, habiéndose demostrado la existencia de la relación de consumo y el defecto del

30. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia de tres (3) de mayo de dos mil cinco (2005). Magistrado Ponente César Valencia Copete. Ref.: Exp. No. 5000131030011999-04421-01.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

bien o servicio, corresponderá al responsable demostrar la existencia de una causal de exoneración de responsabilidad, como pasa a explicarse.

### 1.4.4.1. CAUSALES DE EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Sea lo primero señalar que los eximentes de responsabilidad en materia de consumo, encontraron su origen en el artículo 26 del Decreto 3466 de 1982, donde reposaban las causales taxativas de exoneración de responsabilidad, con la precisión de que en todo caso debía probarse el nexo de causalidad entre el motivo de exoneración invocado y la falta de correspondencia entre la calidad e idoneidad alegada, excluyendo desde aquel entonces, el elemento culpa por parte del sujeto sobre el que recaía la responsabilidad.

La norma dictaba que las únicas causales de exoneración de responsabilidad de productores y expendedores, eran externas y objetivas; en extensión a ello, fue que la Corte Suprema

de Justicia estableció que la responsabilidad de productores y expendedores respecto de los consumidores, era una responsabilidad objetiva<sup>31</sup>.

Del mismo modo, la Sentencia C-973 de 2002, precisó que “(...) dicha limitación no puede considerarse como una vulneración del derecho al debido proceso del productor, por cuanto como se señaló en los apartes preliminares de esta providencia, éste como todo derecho fundamental no tiene un carácter absoluto y bien puede ser limitado por el legislador en ejercicio de su potestad de configuración de los procedimientos judiciales y administrativos, siempre y cuando exista una justificación basada en la prosecución de un fin constitucionalmente protegido y que dicha limitación no resulte desproporcionada, al punto que se desconozca el núcleo esencial de derecho al debido proceso, y en

---

31. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia 107 de 4 de diciembre de 1986. Magistrado Ponente. Gómez Otálora.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

particular el derecho de defensa reconocido por la Constitución.

En el presente caso, dicha justificación no solamente se encuentra en el mandato constitucional de asegurar el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad así como la responsabilidad de quienes en su producción y comercialización atenten contra la salud, la seguridad, y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, sino en el particular ámbito de protección que la Constitución establece para los consumidores (artículo 78 C.P.)".

Ahora, vale la pena precisar que si bien en los casos de responsabilidad objetiva, solamente se permite la exoneración de responsabilidad acreditando la culpa exclusiva de la víctima como origen del daño, el artículo 16 de la Ley 1480 de 2011 ha señalado expresamente unas causales de exoneración de responsabilidad más amplias para los casos de garantía, esas causales son:

- » Fuerza mayor o caso fortuito;
- » El hecho de un tercero;
- » El uso indebido del bien por parte del consumidor, y
- » Que el consumidor no atendió las instrucciones de instalación, uso o mantenimiento indicadas en el manual del producto y en la garantía.

Como se evidencia, las dos últimas causales obedecen a la culpa exclusiva del consumidor, mientras que las dos primeras, corresponden a causas que no son imputables al proveedor o productor, sin embargo, tampoco lo son para el consumidor.

La norma también señala que, en todo caso, el productor o expendedor que alegue la causal de exoneración deberá demostrar el nexo causal entre esta y el defecto del producto. En este sentido, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Descongestión de Medellín manifestó: "Se tiene que efectivamente y como lo manifestó la Superintendencia de Industria y Comercio, las socie-

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

dades accionadas no acreditaron el nexo causal entre la existencia del hecho extraño –la instalación de la alarma y sonido por fuera del concesionario- y los daños reportados por el quejoso como garantía del producto. Lo anterior se desprende de la prueba allegada por el quejoso en donde se indica que “posiblemente”, por las adaptaciones realizadas por este, se presentaron las filtraciones de agua reportadas para el uso efectivo de la garantía (Fls. 20) y la no evacuación de la prueba pericial decretada de oficio por esa entidad para determinar la producción del daño.

Lo dicho para significar que en este caso en concreto, le correspondía al demandado probar que efectivamente se cumplieron las condiciones exigidas para cada producto y los daños se debieron a una causa extraña”<sup>32</sup>.

Finalmente debe resaltarse que, son los anteriores, los únicos eximentes en curso de los cuales puede el proveedor y/o productor exonerarse de la responsabilidad solidaria y objetiva impuesta por la ley en materia de Derecho del Consumo.

---

32. Juzgado Tercero Civil del Circuito de Descongestión de Medellín. Radicado 2012 00684 00 del 14 de marzo de 2013.

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

## CONCLUSIONES

- » El consumidor ha sido reconocido como la parte débil de la relación de consumo, por lo que en aras de disminuir la asimetría de su intervención en la relación negocial, la protección de sus derechos ha sido elevada a rango constitucional –Artículo 78 de la Constitución Política de Colombia–
- » El Estatuto del Consumidor y sus decretos reglamentarios, desarrollan el referido mandato constitucional y tienen como objetivo establecer reglas claras y de obligatorio cumplimiento, en curso de las cuales se desarrollen relaciones de consumo sanas y equilibradas, evitando la vulneración de los derechos del consumidor.
- » La garantía comprende no solo la calidad e idoneidad del producto vendido, sino también el cumplimiento de los términos y condiciones pactados desde el momento mismo en que se realizó el contrato, dentro de los cuales se encuentra la oportunidad en la entrega del bien o en la prestación del servicio, la asistencia técnica y disponibilidad de repuestos requeridos para el adecuado uso y funcionamiento de los bienes, la adecuada información sobre el proceso de instalación y uso del producto, el cumplimiento

## 1. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES

de las condiciones informadas al momento de la venta, entre otras.

» El régimen de responsabilidad en materia de consumo es especial en relación con el régimen común de responsabilidad civil, pues prevé un catálogo de obligaciones objetivas y solidarias, esto es, reclamables de cualquiera de los intervenientes en la relación de consumo con irrelevancia del factor culpa en el actuar del responsable, lo que permite al consumidor exigir la protección de sus derechos de una manera más efectiva.

» Los únicos eximentes de responsabilidad que el empresario puede alegar para desconocer las obligaciones propias de la garantía, son los contemplados en el artículo 16 del Estatuto del Consumidor.

## BIBLIOGRAFÍA

- » CAYCEDO ESPINEL, C.G. "Principios e instituciones del Derecho de Protección del Consumidor en Colombia". En: VALDERRAMA ROJAS, C.L. (dir): Perspectivas del Derecho del Consumo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2013. p. 207.t
- » GIRALDO LÓPEZ, A. CAYCEDO ESPINEL, C. MADRIÑÁN RIVERA. R. Comentarios al nuevo estatuto del consumidor. 2012
- » OSPINA FERNANDEZ, G. "Régimen General de las Obligaciones". Editorial Temis. Bogotá D.C. 2008. p. 239.
- » TAMAYO LOMBANA, A. "La responsabilidad civil extracontractual y la contractual". Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá D.C. 2005.
- » VALDERRAMA ROJAS, C.L. "Las garantías: una obligación del productor y proveedor". En: Perspectivas del Derecho del Consumo En: VALDERRAMA ROJAS, C.L. (dir): Perspectivas del Derecho del Consumo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2013. p.235 .t

## LEGISLACIÓN

- » Código Civil Colombiano
- » Decreto 2269 de 1993, artículo 1.
- » Ley 1480 de 2011
- » Decreto 735 de 2013
- » Decreto Único Reglamentario del Sector Industria y Turismo No 1074 de 26 de mayo de 2015

## SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

- » Sentencia C -1141 de 30 de agosto de 2000. M.P. Eduardo Ci-fuentes Muñoz
- » Sentencia C-973 de 13 de noviembre de 2002. M.P. Álvaro Ta-fur Galvis

## SENTENCIAS CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- » Sentencia Sala Plena. 107 de 4 de diciembre de 1986. M.P. Gómez Otálora
- » Sala de Casación Civil. Sentencia de tres (3) de mayo de dos mil cinco (2005) Ref.: Exp. No. 5000131030011999-04421-01. M.P: César Valencia Copete
- » Corte Suprema de Justicia. Sala Civil. 30 de abril de 2009. M.P. Pedro Octavio Munar Cadena. Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01

## TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO DE BOGOTÁ

- » Tribunal Superior del Distrito de Bogotá – Sala Civil. Del 01 de noviembre de 2011. M.P: Marco Antonio Álvarez
- » Tribunal Superior del Distrito de Bogotá – Sala Séptima de la Decisión Civil Radicado: 11001 3199 001 2008 44993 01 del 21 de mayo de 2014. M.P: Oscar Fernando Yaya Peña

## OTROS TRIBUNALES

- » Tribunal Superior del Distrito de Cali. M.P.: Hernando Rodríguez Mesa. Radicado: 2013-00135-01 del 27 de marzo de 2014

- » Tribunal Superior del Distrito de Villavicencio – Sala Civil- Familia – Laboral. M.P: Guillermo Zuluaga Giraldo. Radicado: 2013-00178-00 del 14 de diciembre de 2015

## SENTENCIAS DE JUZGADOS

- » Juzgado Tercero Civil Del Circuito de Descongestión de Medellín. Radicado 2012 00684 00 del 14 de marzo de 2013
- » Juzgado Once Civil del Circuito de Descongestión de Bogotá D.C. Radicado: 1100129000002011418667-01 del 12 de abril de 2013
- » Juzgado Octavo Civil del Circuito de Bogotá. Radicado: 2012-135067 del 22 de septiembre de 2014

## SENTENCIAS SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- » Sentencia No. 311 del 20 de marzo de 2015
- » Sentencia No. 1920 de 4 de noviembre de 2015
- » Sentencia No. 1144 del 31 de marzo de 2016
- » Sentencia No 1563 del 18 de abril de 2016
- » Sentencia No. 1933 del 29 de abril de 2016
- » Sentencia No. 2030 del 2 de mayo de 2016
- » Sentencia No. 2205 del 11 de mayo de 2016
- » Sentencia No. 2834 del 02 de junio de 2016

# **2.**

## **LA SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR**

Por:

**MARÍA CAROLINA CORCIONE  
MORALES**  
Directora de Investigaciones de  
Protección al Consumidor - SIC

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Desde que inició la producción industrial de bienes y la prestación masificada de servicios, el riesgo de que uno de los productos que se ponga en el mercado tenga un defecto que pueda poner en riesgo la vida o la integridad de los consumidores, ha aumentado exponencialmente. Así, la asimetría de la que tanto se habla en la relación de consumo no debe entenderse únicamente en el sentido de que el empresario es el propietario exclusivo de la información que recibirá el consumidor o quien impone de forma unilateral y a veces arbitraria las condiciones del negocio jurídico, sino que este desequilibrio que motiva la creación de herramientas para proteger al consumidor, también debe incluir la posibilidad de que uno de los productos a los cuales accede un consumidor tenga un defecto que lo pueda lesionar, le

pueda causar la muerte e incluso pueda causarle daños que mermen su patrimonio.

Para entender en qué consiste la protección al consumidor en materia de seguridad de productos de consumo en Colombia es necesario, en primer lugar, entender cuál es la fuente de la protección al consumidor frente a los productos para luego explicar qué se entiende por producto inseguro o defectuoso, como lo ha denominado el legislador colombiano. Una vez realizada la explicación del concepto de producto inseguro o defectuoso, se explicarán las obligaciones que nacen para los empresarios y las facultades en cabeza de las autoridades administrativas y judiciales cuando se detecta un producto defectuoso en el mercado y cuando éste ya ha causado un daño al consumidor.

## 2.1. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES FRENTE A LOS RIESGOS PARA SU SALUD Y SEGURIDAD

La Constitución Política de Colombia en su artículo 78 señala que serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bie-

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

nes y servicios atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores<sup>33</sup>.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 1 de la Ley 1480 de 2011, también conocida como Estatuto del Consumidor, señala que uno de los objetivos de la regulación en materia de protección al consumidor es “(...) la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad”.

Dicha protección se encuentra materializada como derecho del consumidor. El legislador en el numeral 1.2 del artículo 3 del Estatuto del Consumidor, decidió que el consumidor tiene derecho a “que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores”.

Resulta de vital importancia resaltar que esta protección de la que goza el consumidor difiere de aquella que resulta de la vulneración del derecho a recibir productos de calidad, que según el numeral 1.1 del artículo 3 del mencionado Estatuto, consiste en el derecho a recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado.

---

33. Constitución Política de la República de Colombia. “Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 30 de abril de 2009, con ponencia del magistrado Pedro Octavio Munar Cadena, señala: “Así, el artículo 78 de la Carta Política de 1991 alude a dos esferas de protección disímiles, aunque complementarias, pero claramente definidas: (...) Trátase pues, de una franca y rotunda alusión, de índole constitucional, a un régimen de responsabilidad de productores y distribuidores, derivado ya no de las deficientes o irregulares condiciones de idoneidad y calidad de los productos que manufacturan o mercantilizan, sino de los actos que lesionan la salud y seguridad de usuarios y consumidores. De esa perspectiva, esta última prescripción complementa y perfecciona el conjunto de salvaguardas de la parte débil de la relación de consumo”.

En igual sentido, Javier Tamayo Jaramillo explica que “mientras que la garantía de eficiencia busca que los bienes o servicios cumplan la finalidad para la cual fueron adquiridos, la responsabilidad por productos defectuosos regula la indemnización por los daños a la vida y a la integridad personal de terceros, así como la destrucción o deterioro de cosas, como consecuencia de un defecto en el diseño, fabricación, o presentación del producto”<sup>34</sup>.

Por su parte, Carolina Zalamea Lechtman, en su tesis de maestría titulada “La responsabilidad civil derivada de los productos defectuosos”, señala que es muy importante no confundir “la noción de defecto con la de eficiencia, esta última, lo que pretende es satisfacer al

---

34. Tamayo Jaramillo, Javier. La responsabilidad civil en el nuevo estatuto del consumidor en [http://www.utadeo.edu.co/files/node/publication\\_field\\_attached\\_file/pdf-la\\_responsabilidad\\_civil -web-.pag. 16.pdf](http://www.utadeo.edu.co/files/node/publication_field_attached_file/pdf-la_responsabilidad_civil -web-.pag. 16.pdf). Consultado el 9 de septiembre de 2016.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

consumidor del producto en cuanto a los supuestos beneficios y objetivos para los cuales se compró el producto, pero si falla no genera un perjuicio material o lesión personal. Un claro ejemplo para esto es un shampoo que se promociona para que deje el pelo brillante y más sedoso, si al usarlo el pelo queda en el mismo estado, nos encontramos frente a un problema de eficiencia del producto. Por el contrario si ese mismo shampoo es usado por una persona y queda calva, nos encontramos sin duda, frente a un producto defectuoso”<sup>35</sup>.

Juan Carlos Villalba, en su obra “Introducción al Derecho del Consumo”, explica que “(...) Claramente se hace una diferencia entre producto defectuoso, noción que está intrínsecamente relacionada con la seguridad, y producto no idóneo (...) por lo cual se definen claramente la independencia de los asuntos de la falta de idoneidad y la falta de seguridad”. Continúa explicando el autor que en caso de idoneidad y calidad operarán las reglas relativas a la garantía del bien, mientras que “las reglas de responsabilidad civil por productos defectuosos solamente se aplican en caso de daños sufridos en la salud o integridad del consumidor o los bienes de éste”<sup>36</sup>.

Así las cosas, tratándose de un problema de calidad, entendida como la condición en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él<sup>37</sup>, o como un problema de idoneidad o eficiencia del producto, entendi-

---

35. Zalamea Lechtman, Carolina. La responsabilidad civil derivada de los productos defectuosos. Colección de maestrías No.4. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Grupo Editorial Ibañez, 2014, p. 19.

36. Villalba Cuellar, Juan Carlos. Introducción al Derecho del Consumo. Editorial Universidad Nueva Granada, 2012, pp 231 y 232.

37. Ley 1480 de 2011. Numeral 1 del artículo 5.

da ésta como la aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado, el consumidor<sup>38</sup> tendrá derecho a hacer efectiva la garantía legal o en otros términos, exigirle al productor y/o al proveedor que responda por el buen estado del producto y la conformidad del mismo con las condiciones ofrecidas.

Con lo anteriormente expuesto, planteemos el siguiente ejemplo: un consumidor compra una lavadora que además tiene la funcionalidad de secado según la información que le fue suministrada por el proveedor. El consumidor realiza la primera lavada e ilusionado, oprime el botón de secado notando que éste no activa ninguna funcionalidad y que por lo tanto la ropa tendrá que extenderla al aire libre como habitualmente lo hacía. La lavadora tiene un problema de calidad e idoneidad, por lo que el consumidor está legitimado, de acuerdo con lo establecido por el Estatuto del Consumidor, para hacer efectiva la garantía del producto y exigir su reparación, su cambio o la devolución del dinero y en caso de que esta reclamación no sea atendida, está facultado para ejercer la acción de protección al consumidor<sup>39</sup> y presentar una demanda para que se cumpla la obligación de garantía a cargo del productor o proveedor.

Ahora, ¿qué pasa si al conectar la lavadora ocurre un corto circuito que hace que el electrodoméstico explote causándole la muerte al consumidor? ¿Se tratará de un simple problema de calidad que podrá ser reclamado por los herederos del consumidor fallecido a título de

---

38. Ley 1480 de 2011. Numeral 6 del artículo 5.

39. Ley 1480 de 2011. Artículo 56.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

efectividad de la garantía? ¿Bastará que el productor y el proveedor reparen el bien, lo cambien o devuelvan el dinero? ¿Qué ocurre si hay en el mercado otras lavadoras que tienen el mismo problema?

Sin duda estamos ante escenarios diferentes que conllevan esquemas de responsabilidad y obligaciones para los empresarios que son totalmente distintas. En el ejemplo anteriormente planteado, no se trata de un simple problema de calidad, la lavadora puede tener un defecto que la hace insegura, por lo que es necesario que se aborde ahora el concepto de producto defectuoso o inseguro.

## 2.2. LA DEFINICIÓN DE PRODUCTO DEFECTUOSO EN COLOMBIA

El Estatuto del Consumidor en el numeral 17 del artículo 5, define como producto defectuoso aquel bien mueble o inmueble que en razón de un error en el diseño, fabricación, construcción, embalaje o información, no ofrezca la razonable seguridad a la que toda persona tiene derecho<sup>40</sup>.

---

40. Esta definición no resulta del todo ajena a las definiciones que se manejan en otros países. En los Estados Unidos, a comienzos del siglo XX, en el pronunciamiento Mac Pherson v. Buick, el juez Cardozo de la Corte de Nueva York, aunque menciona el concepto de negligencia del empresario, señala que un producto inminentemente peligroso es aquél que pone en peligro la vida o salud de una persona (Mac Pherson Vs Buick Motor Co. 217 N.Y. 382, 111 N.E. 1050 (1916). Consultado en [https://www.nycourts.gov/reporter/archives/macpherson\\_buick.htm](https://www.nycourts.gov/reporter/archives/macpherson_buick.htm), el 6 de septiembre de 2016). Posteriormente, en 1972, en el caso Cronin Vs J.B.E Olson Corp., la Corte de California incluyó el concepto de uso razonable y previsible del producto para determinar si éste tiene un defecto que pueda poner en riesgo la vida o integridad del consumidor.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Adicionalmente, en este antecedente se trata el concepto de defecto referido a los casos de falta de información o advertencia, a los de instalación con negligencia y a los de diseño defectuoso. Consultado en <http://scocal.stanford.edu/opinion/cronin-v-jbe-olson-corp-32939>), el 6 de septiembre de 2016.

De acuerdo con Zalamea Lechtnan, Carolina. La responsabilidad civil derivada de los productos defectuosos. Op. Cit, p. 20, también se encuentra que el American Law Institute en la sección 4 del Restatement (Third) of Torts, abandona el concepto de peligrosidad inminente del producto y clasifica los tipos de defecto que puede tener un producto, en defectos de fabricación y de diseño y menciona que éstos últimos a su vez se clasifican en defectos de diseño en sí mismos y defectos de advertencia.

Por otra parte, en el marco de la Unión Europea, la Directiva 85/374/CEE en su artículo 6 define que "Un producto es defectuoso cuando no ofrece la seguridad a la que una persona tiene legítimamente derecho, teniendo en cuenta todas las circunstancias, incluso:

- a) la presentación del producto;
- b) el uso que razonablemente pudiera esperarse del producto;
- c) el momento en que el producto se puso en circulación.

2. Un producto no se considerará defectuoso por la única razón de que, posteriormente, se haya puesto en circulación un producto más perfeccionado".

Así mismo, la Directiva 92/59/CEE, el literal b) del artículo 2 señala que por producto seguro se entenderá cualquier producto que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluida la duración, no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos, compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de las personas, habida cuenta, en particular, de los siguientes elementos:

- características del producto, y entre ellas su composición, embalaje, instrucciones para su montaje y mantenimiento;
- efecto sobre otros productos cuando razonablemente se pueda prever la utilización del primero junto con los segundos;
- presentación del producto, etiquetado, posibles instrucciones de uso y eliminación, así como cualquier otra indicación o información por parte del productor;
- categorías de consumidores que estén en condiciones de mayor riesgo en la utilización del producto, en particular los niños.

La posibilidad de obtener niveles superiores de seguridad o de obtener otros productos que presenten menor grado de riesgo no será razón suficiente para considerar que un producto es «inseguro» o «peligroso».

En España, en el texto refundido de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, en el artículo 137 se señala que: "1. Se entenderá por producto defectuoso aquél que no offreza la seguridad que cabría legítimamente esperar, teniendo en cuenta todas las circunstancias y, especialmente, su presentación, el uso razonablemente previsible del mismo y el momento de su puesta en circulación.

2. En todo caso, un producto es defectuoso si no ofrece la seguridad normalmente ofrecida por los demás ejemplares de la misma serie.

3. Un producto no podrá ser considerado defectuoso por el solo hecho de que tal producto se ponga posteriormente en circulación de forma más perfeccionada".

Por otra parte, en Brasil, el artículo 8 del Código de Defensa del Consumidor establece: "Los productos y servicios colocados en el mercado de consumo no presentarán riesgos a la salud o a la seguridad de los consumidores, con excepción de aquellos considerados normales y previsibles como resultado de su naturaleza y función, estando obligados los proveedores, en cualquier hipótesis, a suministrar las informaciones necesarias y adecuadas a su respecto. Párrafo único. Tratándose de producto industrial es responsabilidad del fabricante ofrecer las informaciones que se refiere este artículo, a través de impresos apropiados que deben acompañar al producto".

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

De igual forma, el legislador colombiano, en el numeral 14 del artículo 5 del Estatuto del Consumidor, definió seguridad como la “condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta su duración, la información suministrada en los términos de la presente ley y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores. En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias se presumirá inseguro”.

Se tiene entonces que un producto totalmente seguro es inexistente. Todos los productos del mercado implican un riesgo en su utilización. Sin embargo, hay riesgos que son irrazonables porque el consumidor ha hecho un mal uso del producto sin que este uso fuera previsible para el empresario y hay riesgos que resultan irrazonables en razón de unas condiciones propias del producto.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia proporcionó una definición de producto defectuoso como aquel producto que “no ofrece la seguridad que legítimamente se espera de él, condición que, en consecuencia se predica no por la falta de aptitud para el uso para el que fue adquirido, sino por no cumplir las condiciones de seguridad a que tiene derecho el público, excluyendo por supuesto, cualquier utilización abusiva. Vale decir, que se trata de un concepto que no guarda necesaria correspondencia con la noción de vicios de la cosa o ineptitud de ésta, o de ausencia de las calidades esperadas (...)”<sup>41</sup>.

---

41. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de abril de 2009, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena, Ref: 25899319399219990062901, p.36.

Antes de entrar a explicar en qué pueden consistir los defectos o errores del producto, o como se ha denominado previamente, las condiciones propias del producto, es necesario diferenciar el concepto de producto inseguro o defectuoso del producto nocivo o peligroso. Esta distinción resulta importante en la medida en que las reglas de responsabilidad y las obligaciones especialísimas para los empresarios, surgen con ocasión de los primeros.

La Corte Suprema en la sentencia apenas referida, continúa explicando que “no sobra advertir, en todo caso, que la seguridad que el consumidor puede legítimamente esperar no se concibe en términos absolutos; de ahí que nadie pueda anhelar que objetos ineludiblemente peligrosos (un arma, un raticida, algunas herramientas, etc.) que por su propia naturaleza comportan un riesgo y como tales son dados a conocer al público, tengan el grado de seguridad del que esencialmente carecen. La obligación de seguridad cuyo incumplimiento genera el deber indemnizatorio de que aquí se trata es aquella a la que razonablemente se puede aspirar, como consecuencia quedan excluidas las situaciones en las que el carácter riesgoso del producto es aceptado o conocido por el público y debería, pues, serlo también por la víctima”<sup>42</sup>.

Al respecto, Juan Carlos Villalba, en su artículo “La responsabilidad por producto defectuoso en el derecho colombiano”, explica la diferencia entre producto defectuoso y producto nocivo o peligroso en los siguientes términos: “hay una diferencia entre el concepto de pro-

---

42. Ibídem. P. 37.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

ducto defectuoso y el de producto nocivo, siendo este último el que por su naturaleza puede ocasionarle un daño al consumidor, mas no por conductas atribuibles al productor o proveedor del bien, por ejemplo, el tabaco o las bebidas alcohólicas. Por su parte, producto peligroso es el que puede provocar mayores daños por su naturaleza misma, por ejemplo, un cuchillo y un pesticida”<sup>43</sup>.

Continúa explicando el autor, “(...), un producto peligroso no es defectuoso si se cumple con la debida información acerca de su correcto uso, de tal forma que ofrece la seguridad que cabe legítimamente esperar (Parra, 1999, pp. 501-502, citado por Barrientos, 2010, p. 119), por lo tanto, si es seguro no es defectuoso. Al respecto señalan Ruiz y Marín (2006) que la peligrosidad es una cuestión de facto. Normalmente el control frente a este tipo de productos nocivos o peligrosos en el mercado, consiste en un deber de advertencia obligatorio a cargo de los productores o proveedores del bien sobre su utilización, conservación y riesgos inherentes al consumo”<sup>44</sup>.

Explica que “no obstante estar diferenciados los conceptos, un producto peligroso puede ser además defectuoso cuando presenta deficiencias de información sobre el peligro que conlleva su manipulación o no incorpora las indicaciones precisas sobre su utilización y a consecuencia de ello, le genera un daño al consumidor (Gutiérrez, 2011, p. 676). En todo caso, ya sea que se trate de productos nocivos, peligrosos, o incluso en la

---

43. Villalba Cuellar, Juan Carlos. La responsabilidad por producto defectuoso en el derecho colombiano en Revista Civilizar Vol. 14 Num. 27, Universidad Sergio Arboleda, 2014., p. 22-24. Consultado en <http://revistas.usuarioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/179/163el> 6 de septiembre de 2016.

44. Ibídem.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

generalidad de los productos, cuando los riesgos sean previsibles, la obligación del productor será informar y advertir al consumidor sobre el riesgo y el debido empleo del bien, porque no advertirlo torna el producto además en defectuoso”<sup>45</sup>.

Entonces, el concepto de peligrosidad o nocividad del producto responde a la naturaleza intrínseca del producto y los riesgos que derivan de su utilización difícilmente resultarían imprevisibles o irrazonables, por lo que lo mencionado por Villalba Cuellar guarda plena consonancia con lo establecido por el legislador colombiano en el artículo 25 del Estatuto del Consumidor en donde se señala que “tratándose de productos que, por su naturaleza o componentes, sean nocivos para la salud, deberá indicarse claramente y en caracteres perfectamente legibles, bien sea en sus etiquetas, envases o empaques o en un anexo que se incluya dentro de estos, su nocividad y las condiciones o indicaciones necesarias para su correcta utilización, así como las contraindicaciones del caso”.

Así, si se tuviera que acudir a un ejemplo sencillo para explicar la diferencia entre producto peligroso y producto defectuoso, un cuchillo de cocina resultaría muy útil. El cuchillo de cocina por su naturaleza es peligroso, por su propia composición puede ocasionarle un daño al consumidor si no es usado en la forma que previamente se espera y atendiendo la información y las advertencias que han sido suministradas por el empresario. Ahora, si un consumidor emplea razonablemente el cuchillo y cuando está cortando un alimento la hoja

---

45. Ibídem.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

de metal se desprende del mango intempestivamente ocasionándole cortaduras, estamos ante un producto peligroso que a su vez es inseguro o defectuoso.

Habiendo hecho esa diferenciación, retomando el concepto de producto defectuoso que trae el Estatuto del Consumidor, dispuso también el legislador que esta definición únicamente aplica a los bienes muebles o inmuebles y que el defecto puede consistir en un error en el diseño, fabricación, embalaje o información que se suministra del producto.

Lo primero que se debe advertir es que conforme lo estableció el legislador colombiano, no existen servicios defectuosos, la definición está restringida a los bienes muebles e inmuebles. Sin embargo, la inclusión de los servicios dentro de la categoría de productos defectuosos es un tema polémico a nivel global. Sin querer ahondar en la explicación, en el Consumer Product Safety Act de los Estados Unidos, su sección 3 de definiciones no incluye a los servicios<sup>46</sup>, la Directiva 92/59/CEE pareciera únicamente referirse a los bienes. Pero, si se revisan, por ejemplo, instrumentos internacionales en materia de seguridad de producto, como los que se expiden en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE, la Decisión Recomendación del Consejo del Sistema de Notificación de Medidas en Materia de Seguridad de Producto (C(89)106/FINAL), se encuentra que se deberán reportar los defectos o problemas de seguridad de los servicios auxiliares claramente relacio-

---

46. United States Consumer Product Safety Act (Codified at 15 USC 2051-2089) Public Law 92-573; 86 Stat. 1207, Oct. 27, 1972 Consultado en <http://www.cpsc.gov/PageFiles/105435/cpsa.pdf?epslanguage=en> el 6 de septiembre de 2016.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

nados con un producto de consumo o la instalación de un producto de consumo , tales como instrucciones de uso, instalación y mantenimiento del producto<sup>47</sup>. Igual ocurre en Australia, la ley australiana de consumo incluye en su regulación de seguridad de producto a los “product-related services”<sup>48</sup>.

Ahora, el siguiente interrogante surge frente a los bienes y la inclusión de los inmuebles en la definición de producto defectuoso. La Corte Suprema de Justicia, en la mencionada sentencia del 30 de abril de 2009, con ponencia del magistrado Pedro Octavio Munar Cadena, destacó que en materia de responsabilidad por producto defectuoso el ámbito estaba restringido a los bienes muebles<sup>49</sup> y así ocurre en las legislaciones internacionales apenas referidas.

Adicionalmente, tratándose de bienes muebles, la definición que plantea el legislador colombiano es muy amplia. No se sabe con certeza si están incluidos todos los bienes muebles del mercado que presenten alguno de los ‘errores’ mencionados, situación que resulta ambiciosa si se compara con legislaciones de países más desarrollados donde claramente se hacen distinciones y exclusiones en el ámbito de aplicación de las normas generales de seguridad de producto. Es usual en el mundo, que la autoridad de consumo no conozca de medicamen-

47. <http://acts.oecd.org/Instruments>ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=186&InstrumentPID=182&Lang=en> Consultado el 6 de septiembre de 2016.

48. <https://www.accc.gov.au/business/treating-customers-fairly/product-safety#product-safety-regulation> Consultado el 6 de septiembre de 2016.

49. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de abril de 2009, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena, Ref: 25899319399219990062901, p.31.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

tos y alimentos defectuosos o inseguros, que se excluyan igualmente del conocimiento de la misma autoridad los vehículos y los dispositivos médicos inseguros. Sin embargo, en la legislación colombiana parece no existir tal diferenciación, el legislador habla en general de los bienes muebles e inmuebles que tengan un defecto.

Ahora bien, habiendo hecho la diferenciación de lo que es un producto inseguro o defectuoso y de lo que es un producto nocivo o peligroso y habiendo aclarado que en la definición del Estatuto del Consumidor sólo están incluidos los bienes muebles e inmuebles, excluyendo los servicios, es necesario ahora hablar de cada uno de los tipos de ‘errores’ que se plantean en la definición legal de producto defectuoso, esto es, error en el diseño, en la fabricación, en la construcción, en el embalaje o en la información.

Una crítica válida frente al concepto de ‘error’ que se incluye en la definición legal de producto defectuoso, la plantea el autor Juan Carlos Villalba, quien afirma: “Al respecto surge una crítica al concepto colombiano, porque se centra en la idea de error y no en la de defecto, que se ata a la noción de seguridad en la mayoría de ordenamientos jurídicos. En efecto, si el error es un “concepto equivocado o juicio falso” o una “acción desacertada o equivocada”, según el Diccionario de la Real Academia Española, hacer girar la de noción de producto defectuoso en torno al significado de error, implica dotarla de una subjetividad que no merece, y acercarla a la idea de falla humana, con tintes de responsabilidad por culpa, lo cual resulta inadmisible”<sup>50</sup>.

---

50. Villalba Cuellar, Juan Carlos. La responsabilidad por producto defectuoso en el derecho colombiano en Revista Civilizar Vol. 14 Num. 27, Universidad Sergio Arboleda, 2014., p. 23. Consultado en <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/179/163el> 6 de septiembre de 2016.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Teniendo en cuenta lo anterior, resultaría más acertado hablar de tipos de defecto del producto. Bien se les denomine errores o defectos, el Estatuto del Consumidor, en el numeral 17 del artículo 5, únicamente se limita a enlistar los posibles tipos de defecto sin que en el legislador los desarrolle posteriormente en el articulado de la ley<sup>51</sup>. De ahí que se acuda a la doctrina para entender en qué consisten.

Doctrinariamente el defecto en la fabricación ocurre cuando el producto no está conforme a las especificaciones de diseño o no cumple los estándares de desempeño o se desvía de manera sustancial de otras unidades idénticas de la misma línea de productos. Los defectos de fabricación pueden resultar de un ensamblaje inadecuado, partes faltantes, partes sueltas o mal ensambladas, partes averiadas o por el uso de materiales de baja calidad por debajo de los estándares o que son defectuosos<sup>52</sup>.

Por su parte Villalba Cuellar explica que los errores de fabricación son “los que pueden surgir en un proble-

---

51. Salvo que se forzara la interpretación según la cual un error en la información ocurre cuando se incumple la obligación general contenida en el artículo 23 que consiste en suministrar a los consumidores información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que se ofrecan. Sin embargo, esta interpretación resulta equívoca en materia de seguridad de producto.

52. Staern, Denis W. "An introduction to product liability" <http://www.marlerclark.com/pdfs/intro-product-liability-law.pdf>" Consultado el 6 de septiembre de 2016: "Manufacturing Defects: A product is considered to have manufacturing defect any time that it does not conform to design specifications or performance standards, or it deviated in some material way from otherwise identical units of the same product line. Manufacturing defects like these can result from improper assembly, missing parts, loose parts, warped parts, or the use of substandard or otherwise defective materials. In the case of food products, a manufacturing defect can result, for example, when a potentially hazardous food is not cooked to the proper temperature, or when contaminated ingredients are used when the food is prepared".

ma de producción, tales como aquellos debidos al mal funcionamiento de una máquina o un yerro humano y que generan un defecto en una serie de producción. La doctrina insiste en que estos defectos pueden afectar algunos ejemplares de una serie, siendo el resto de la producción correcta (Gutiérrez, 2011, p. 678). En tercer lugar problemas de construcción para el caso de inmuebles, en los cuales un vicio de construcción da lugar a este tipo de responsabilidad. En cuarto lugar, problemas de embalaje o empaquetamiento que afecten la debida preservación del bien o alteren sus características de modo que se vuelva inseguro; y en quinto lugar, problemas de información, evento en el cual los riesgos previsibles de daño que presenta el producto pueden reducirse o evitarse mediante informaciones o advertencias razonables y su omisión convierte el producto en inseguro (Coderch et al., 2002, p. 17)”<sup>53</sup>.

Para Mauricio Velandia, los defectos de fabricación son “los que se presentan o tienen origen dentro de la etapa de producción. Puede ser sobre toda la serie o sobre un solo ejemplar de la serie. Están asociados a la falta de control de calidad. El productor asume ese riesgo interno de producción”<sup>54</sup>.

Frente a los defectos en el diseño, Juan Carlos Villalba plantea que se configure este tipo de defecto cuando

53. Villalba Cuellar, Juan Carlos. La responsabilidad por producto defectuoso en el derecho colombiano en Revista Civilizar Vol. 14 Num. 27, Universidad Sergio Arboleda, 2014., p. 26. Consultado en <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/179/163> el 6 de septiembre de 2016.

54. Velandia Castro, Mauricio. Acciones derivadas de las fallas en los productos (garantía legal, comercial y producto defectuoso” en Perspectivas del Derecho del Consumo. Universidad Externado de Colombia. 1<sup>a</sup> Edición, mayo de 2013, Bogotá, p. 516.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

“todos los productos de la serie o modelo, sin excepción alguna, han sido mal ideados o proyectados de tal suerte que resultan peligrosos (Coderch et al., 2003, p. 15). Para Coderch et al. (2003) hay dos criterios para determinar si existe un defecto de diseño, primero el test de las “expectativas razonables del consumidor” –acogido en el derecho comunitario europeo y la ley española–, según el cual un producto está defectuosamente diseñado cuando defrauda las expectativas razonables del consumidor y lo lleva a error causándole daño. Segundo, el riesgo-utilidad –aceptado en las cortes estadounidenses–, que estima un diseño defectuoso cuando los riesgos previsibles de daño que presenta el bien podrían haber sido reducidos con la adopción de un diseño alternativo, razonablemente viable y más seguro (p. 15, este tema lo explica ampliamente Owen, Madden, & Davis, 2000 pp. 443-500). En armonía con Borghetti (2004) esta teoría del riesgo-utilidad, influenciada por la escuela del análisis económico del derecho, la recogieron los jueces norteamericanos, para los cuales se asumió que “un comportamiento es irracional y por lo tanto culpable cuando el costo de los daños que pudiese provocar, ponderado por la probabilidad de su ocurrencia, es superior al costo de las precauciones que hubieran podido evitar su ocurrencia” (p. 54). Estos dos criterios obedecen a desarrollos doctrinales y judiciales, y la ley colombiana no se refiere a ellos, por lo tanto, queda en expectativa el dictamen que se adopte”<sup>55</sup>.

---

55. Villalba Cuellar, Juan Carlos. La responsabilidad por producto defectuoso en el derecho colombiano en Revista Civilizar Vol. 14 Num. 27, Universidad Sergio Arboleda, 2014., p. 26. Consultado en <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/179/163el> 6 de septiembre de 2016.

Carolina Zalamea Lechtman, citando el Restatement (Third) of Torts estadounidense, explica que la doctrina norteamericana considera que hay defecto de diseño “cuando los riesgos previsibles del daño ocasionado por el producto pudieron haber sido reducidos o evitados con la adopción de un diseño razonable alternativo, por el vendedor u otro distribuidor, o un antecesor en la cadena comercial de distribución y la omisión del diseño alternativo hace que el producto no sea razonablemente seguro”<sup>56</sup>.

Continúa explicando que para que exista un diseño seguro de un producto se debe tener en cuenta los posibles usos y malos usos del producto y se podrá también establecer que existe un defecto de diseño “probando que al menos hipotéticamente existe un diseño alternativo más seguro que el original, igual de económico en su producción que el original y tan práctico como el original, que mantenga el propósito primario que se encontraba detrás del primer diseño a pesar de los cambios realizados”<sup>57</sup>.

Para Mauricio Velandia, los defectos de diseño son “los relacionados con la parte de los planes técnicos previos a la fabricación o en la escogencia de los elementos para la fabricación del producto”<sup>58</sup>.

---

56. Zalamea Lechtman, Carolina. La responsabilidad civil derivada de los productos defectuosos. Colección de maestrías No.4. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Grupo Editorial Ibañez, 2014, pp. 23 y 24.

57. Ibídem, p. 24.

58. Velandia Castro, Mauricio. Acciones derivadas de las fallas en los productos (garantía legal, comercial y producto defectuoso” en Perspectivas del Derecho del Consumo. Universidad Externado de Colombia. 1<sup>a</sup> Edición, mayo de 2013, Bogotá, p. 516.

Tratándose de los defectos por advertencia o información, Carolina Zalamea plantea que hay un producto defectuoso por un defecto de advertencia o información, “cuando existe insuficiencia en las instrucciones o advertencias de los riesgos previsibles, los cuales se pueden reducir o evitar por instrucciones o advertencias razonables dadas por el vendedor, por el distribuidor o por un predecesor en la cadena comercial de distribución”<sup>59</sup>. Continúa explicando que “en este caso se está frente a riesgos que han podido ser reducidos o evitados con advertencias o instrucciones de uso, y la ausencia de estas instrucciones o advertencias hace que el producto no sea razonablemente seguro. La defectuosidad debe definirse conforme al uso o consumo normal del producto, de tal forma que en el evento en que un producto, por su naturaleza, pueda llegar a hacer creer a una persona que se le puede dar un uso diferente, y este uso diferente puede generar un daño material o una lesión personal, el producto deberá tener la advertencia de peligro”<sup>60</sup>.

Juan Carlos Villalba señala que en este último caso, “el producto no tiene un defecto, pero a causa de una indebida información al consumidor acerca del modo de utilización, contraindicaciones o advertencias, el consumidor sufre perjuicios en su integridad o en sus bienes. Es más, en casos especiales el defecto puede recaer en circunstancias particulares del consumidor (warning defects), hipótesis en la que el bien no tiene un defecto pero puede ser inseguro para ciertas personas, verbigracia, un alimento o medicamento que puede motivar una

---

59. Zalamea Lechtman, Carolina. La responsabilidad civil derivada de los productos defectuosos. Colección de maestrías No.4. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Grupo Editorial Ibañez, 2014, p.26.

60. Ibídem.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

reacción alérgica a algunos sujetos. Este problema se corrige preventivamente a través de un deber de advertencia calificado que pesa a cargo del productor (Woolcott 2007b p. 121)”<sup>61</sup>.

Mauricio Velandia explica que existe un defecto en la información “cuando el fabricante no comunica las instrucciones para el uso del producto, contraindicaciones y cuando adelanta afirmaciones falsas. Es importante denotar que de acuerdo con la definición legal, no solo se castiga el defecto del producto, también se castiga el defecto en la información, bien sea un defecto por acción u omisión en la información”<sup>62</sup>.

Ahora, frente a los defectos de construcción, podría afirmarse que se pueden equiparar a los defectos de fabricación y de diseño e incluso atreverse a afirmar que está reservado para los inmuebles, pero esto es sólo una interpretación personal. Igual ocurre con los defectos de embalaje, donde cabe preguntarse si se trata de un defecto de fabricación o de diseño del empaque del producto.

---

61. Villalba Cuellar, Juan Carlos. La responsabilidad por producto defectuoso en el derecho colombiano en Revista Civilizar Vol. 14 Num. 27, Universidad Sergio Arboleda, 2014., p. 26. Consultado en <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/179/163el> 6 de septiembre de 2016.

62. Velandia Castro, Mauricio. Acciones derivadas de las fallas en los productos (garantía legal, comercial y producto defectuoso” en Perspectivas del Derecho del Consumo. Universidad Externado de Colombia. 1<sup>a</sup> Edición, mayo de 2013, Bogotá, p. 516.

### 2.3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPRESARIOS POR LA SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS DE CONSUMO

Se ha dicho hasta este punto que la responsabilidad por la seguridad de los productos supera la obligación de asegurar la calidad de éstos y de hacer efectiva la garantía. Igualmente, se ha explicado qué es un producto defectuoso y en qué puede consistir el defecto. Ahora, cabe preguntarse qué debe hacer el empresario cuando un producto defectuoso ocasiona un daño a la vida o integridad del consumidor o tiene la potencialidad de ocasionarlo. Igualmente, cabe cuestionarse qué debe hacer el consumidor que ha sufrido estos perjuicios como consecuencia de un defecto del producto.

Retomando el ejemplo del corto circuito que hace que la lavadora explote causándole la muerte al consumidor, se determina que el problema eléctrico se da porque se ensambló mal una pieza en la línea de producción del lote X de lavadoras. En este ejemplo, la lavadora es un producto defectuoso porque tiene un defecto en su fabricación que no ofrece la razonable seguridad a la que toda persona tiene derecho. Igual ocurre con todas las lavadoras del lote X que ya han sido vendidas en su totalidad. ¿Qué debe hacer el empresario?

Dispone el artículo 19 del Estatuto del Consumidor que “cuando un miembro de la cadena de producción, distribución y comercialización, tenga conocimiento de que al menos un producto fabricado, importado o comercializado por él, tiene un defecto que ha producido o puede producir un evento adverso que atente contra la salud, la vida o la seguridad de las personas, deberá tomar las medidas correctivas frente a los productos

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

no despachados y los puestos en circulación, y deberá informar el hecho dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la autoridad que determine el Gobierno Nacional”.

Entonces, ante el conocimiento de la ocurrencia de un accidente de consumo asociado a un producto, entendido como un evento en el cual el consumidor usando razonablemente un producto ve comprometida su vida o su salud, o ante el conocimiento de que un producto tiene la potencialidad de ocasionar un accidente de consumo por tener un defecto, el empresario (cualquier agente de la cadena de producción y comercialización que detente dicha información) deberá tomar medidas inmediatas para evitar que ese producto lesione a más consumidores, deberá decidir si hace una reingeniería del producto o lo retira del mercado (retoma o recall del producto) y deberá informar a la autoridad para contar con un acompañamiento y una orientación técnicas para replicar las medidas que se adopten frente a ese producto.

Este deber de información existe en países donde la seguridad de los productos que circulan en el mercado ha tenido un mayor desarrollo. En casi idénticos términos, la legislación canadiense (Canada Consumer Product Safety Act- Section 14), la estadounidense (Consumer Product Safety Act-Section 15), las normas supranacionales de la Unión Europea (Directiva 2011/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de diciembre de 2011 relativa a la seguridad de los productos) e incluso, instrumentos internacionales como la Recomendación de la OCDE relativa al procedimiento de recall para productos defectuosos asociados a productos vendidos al

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

público<sup>63</sup>, consagran la obligación de informar a la autoridad acerca de la existencia de un producto defectuoso y de tomar medidas preventivas y correctivas frente al público consumidor.

El Gobierno Nacional atendiendo el mandato del legislador, reglamentó el artículo 19 del Estatuto del Consumidor para establecer el procedimiento para informar una vez se tiene conocimiento de la existencia de un producto defectuoso. La reglamentación quedó contenida en el Decreto 679 del 27 de abril de 2016 (que adiciona el título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1074 de 2015) y su redacción es congruente con las normas internacionales apenas transcritas, lo que acerca al país a estándares más rigurosos de seguridad de productos de consumo.

Vale la pena advertir que el Decreto apenas mencionado hace una salvedad innecesaria cuando en su ámbito de aplicación indica que “no incluyen a los productos que por su naturaleza son nocivos para la salud. Sin embargo, cuando estos presenten un defecto se someterán a la regla general”<sup>64</sup>.

De las definiciones planteadas en este artículo, es apenas obvio que un producto nocivo por naturaleza no es inseguro o defectuoso salvo cuando se presente o se advierta el defecto. Esta redundancia contenida en el decreto, podría dar lugar a confusiones para los empresarios colombianos que hasta este momento se están

---

63. <http://acts.oecd.org/Instruments>ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=186&InstrumentPID=182&Lang=en>. Consultado el 6 de septiembre de 2016.

64. Decreto 1074 de 2015. Parágrafo del artículo 2.2.2.52.1.

habituando a los temas de seguridad de productos de consumo.

Ahora, continuando con las obligaciones que surgen para los agentes de la cadena de producción y comercialización, lo primero que debe determinarse es cuándo un empresario tiene conocimiento de la existencia de un producto defectuoso que genera o puede generar un evento adverso para la salud de los consumidores. El artículo 2.2.2.52.2. del Decreto 1074 de 2015 señala que un miembro de la cadena de producción, distribución y comercialización tiene conocimiento de que un producto es defectuoso, entre otras situaciones, cuando:

- 1.** *“Ha sido informado por un consumidor, por otro miembro de la cadena de producción, distribución o comercialización, o por un tercero, acerca de un bien que en situaciones normales de utilización, evaluando la duración del bien, la información suministrada (instrucciones, manuales, etc.) y, si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores.*
- 2.** *Conoce o cuenta con evidencias de que el producto podría incumplir con un requisito de seguridad o de inocuidad de un reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria que le sea exigible.*
- 3.** *Conoce o cuenta con evidencias de que se está incurriendo en un error en el diseño, la fabricación, la construcción, el embalaje o la información del producto, de tal suerte que este no ofrezca la razonable seguridad a la que toda persona tiene derecho.*

**4.** Conoce o tiene noticia de que el estado de los conocimientos científicos y técnicos concluyen que el uso del producto involucra un riesgo de evento adverso a la salud, la vida o la integridad de los consumidores, o el producto no se encuentra conforme con uno o más requisitos de seguridad establecidos en normas técnicas internacionales vigentes.

**5.** Se inicie un proceso de investigación administrativa en el que se determine el momento en que el miembro de la cadena tuvo conocimiento de la existencia de un producto defectuoso.

**6.** Se haya informado en la jurisdicción de otro país sobre la existencia de un defecto en un producto”.

Lo primero que debe indicarse es que el artículo apenas transscrito no contiene una presunción del conocimiento del defecto de un producto. Simplemente enlista una serie de hipótesis en las que el empresario, teniendo en cuenta su obligación de seguridad, puede estar poniendo en riesgo a sus consumidores y se le exige que adelante una serie de acciones.

Ahora, examinando las hipótesis de ocurrencia del conocimiento que enlista el decreto, existe una preocupación generalizada entre los empresarios frente al numeral primero del artículo apenas transscrito. ¿Si un consumidor llama a la línea de atención al cliente a quejarse sobre un producto debo de una vez informar a la autoridad y tomar medidas preventivas y correctivas? ¿Si un consumidor de mala fe anuncia en redes sociales que no está satisfecho con uno de mis productos porque le ocurrió una lesión, estoy ante una hipótesis de producto defectuoso que desencadena las obligaciones especiales del Estatuto del Consumidor? ¿Se empiezan a contar

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

los 3 días para informar a la autoridad desde que recibo la llamada o la noticia por parte del consumidor?

La respuesta a todos los anteriores interrogantes es NO. De hecho, sería irresponsable para el mercado que ante cualquier noticia del consumidor, los empresarios tuvieran que tomar medidas frente a sus productos o se considerara que automáticamente son inseguros. Lo que indica el numeral 1 del artículo transcrita anteriormente, es que si el empresario recibe noticia del consumidor de la ocurrencia de un accidente de consumo y evalúa que el bien fue usado razonablemente y aun así se le ocasionó al consumidor una lesión a su vida, su salud o su integridad o se aumentaron las posibilidades de ocurrencia de este riesgo, deberá proceder a informar a la autoridad y tomar las medidas preventivas y correctivas pertinentes frente a ese producto.

Una vez el empresario sepa que uno de sus productos es defectuoso o tiene un indicio serio de que lo es, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1074 de 2015, deberá informar a la autoridad competente designada por el Gobierno Nacional, esto es, a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Ahora bien, cuando se mencionaba líneas atrás que incluir a todos los bienes muebles en la definición de producto defectuoso resultaba problemático por lo ambiciosa que se presentaba la definición, cobra aún más sentido cuando se piensa que el deber de información de todos los productos defectuosos del mercado debe ejercerse ante una única autoridad cuya competencia en materia de consumo es además residual.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Los artículos 11 y 12 del Decreto 4886 de 2011 señalan que en materia de protección al consumidor, que como se ha mencionado abarca el tema de seguridad de producto, la Delegatura para la Protección al Consumidor y la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio serán las áreas competentes para ejercer las actividades de inspección, vigilancia y control de la normatividad vigente.

Por otra parte, el artículo 2 del Estatuto del Consumidor indica que las normas contenidas en la ley “son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta ley”.

Así las cosas, resulta importante resaltar que aun cuando existan regímenes especiales, que incluso tratan temas de inocuidad y seguridad en materia de bebidas, alimentos, cosméticos, medicamentos, dispositivos médicos, entre otros, los empresarios que produzcan o comercialicen estos productos también deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio, sin perjuicio de que también deban adelantar las acciones pertinentes ante la autoridad competente en materia de inspección, vigilancia y control de esos productos. Lo anterior, permite concluir que ante todos los escenarios de productos defectuosos, sin perjuicio de la naturaleza del producto, los empresarios deberán ejercer el deber de información ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Ahora bien, el empresario o agente de la cadena de producción o comercialización que conozca de la existencia de un producto defectuoso, deberá informar a la Superintendencia de Industria y Comercio su plan de acción frente a esa situación. Este plan de acción deberá contener la siguiente información:

- 1.** “Identificación clara, veraz y suficiente del nombre o nombres del bien bajo el cual ha sido comercializado, del tipo de producto, incluyendo la referencia y el número de lote, si fuere el caso, fecha de importación o producción y, de ser posible, las fechas durante las cuales se ha comercializado el bien, número de unidades defectuosas y lugares en los que fue comercializado.
- 2.** Una fotografía, imagen o representación gráfica del bien.
- 3.** En la medida de lo posible, una descripción del tipo de acción que será tomada respecto del bien.
- 4.** Una descripción del defecto y del peligro que se corre con el bien y de las razones para tomar acción sobre éste.
- 5.** En la medida de lo posible, el número y descripción de los daños o víctimas asociadas con el producto, la edad de los afectados o muertos, y, de ser el caso, las fechas anteriores en las cuales tales incidentes o muertes fueron informadas a la Superintendencia de Industria y Comercio.
- 6.** La identificación de los distribuidores o comercializadores más representativos, con los datos personales de sus responsables y de su ubicación, cuando existan registros.

**7.** En caso de proceder medidas correctivas, la indicación de las medidas que se tomarán o se han tomado, de ser el caso.

**8.** En caso de ser procedente, el procedimiento de retoma del bien o de devolución del precio pagado y el nivel de éxito que espera tener con la misma. Los costos que surjan con ocasión de la devolución de bienes deberán ser asumidos por la cadena de distribución y en ningún momento podrán trasladarse a los consumidores”<sup>65</sup>.

Una preocupación válida de los empresarios es si dentro de los tres (3) días se debe reportar la totalidad de los puntos enlistados en el decreto. Sin embargo, la interpretación que debe hacerse es que lo que se reporta es un plan de acción que permite a la Superintendencia de Industria y Comercio conocer de qué producto se trata y cuál es la estrategia del empresario para enfrentar la situación, ayudando a su vez a replicar las medidas que pretenda adoptar el agente de la cadena. De ahí que el decreto disponga en el párrafo del Artículo 2.2.2.52.3. del Decreto 1074 de 2015, que en todo caso “la Superintendencia de Industria y Comercio podrá solicitar y verificar la información antes mencionada, así como tomar las medidas adicionales necesarias que considere pertinentes”, porque ese plan de acción puede ser complementado y modificado por la autoridad a medida que el empresario vaya desarrollando las actividades que escogió estratégicamente.

Adicionalmente, se preguntan en particular los comercializadores si son ellos los que deben reportar a

---

65. Decreto 1074 de 2015. Artículo 2.2.2.52.3.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

la Superintendencia cuando tengan conocimiento de la existencia de un producto defectuoso, cuando ellos, en la mayoría de los casos, no tienen injerencia en la configuración del defecto. Si el comercializador tiene conocimiento del defecto, debe informarlo de manera inmediata a su distribuidor, al importador y si es el caso al productor, sin perjuicio de que informe también a la Superintendencia de Industria y Comercio que ha tenido conocimiento del accidente de consumo asociado al producto y que ya lo ha puesto en conocimiento de la cadena de producción y comercialización para que se tomen las medidas pertinentes.

Una vez el agente del mercado tiene conocimiento de la existencia de un producto defectuoso, dentro del plan de acción que debe informar a la autoridad, debe contemplar de forma obligatoria medidas preventivas frente a los productos despachados y frente a aquellos que aún no se han puesto en circulación.

El artículo 2.2.2.52.4. del Decreto 1074 de 2015 indica que el miembro de la cadena de producción, distribución o comercialización que tenga conocimiento de que un producto tiene un defecto que ha producido o puede producir un evento adverso que atenta contra la salud, la vida o la integridad de las personas, deberá tomar las medidas apropiadas para prevenir la extensión del daño, y cumplir las siguientes medidas de prevención de manera inmediata:

**“1. Para el productor o importador:**

1.1. Suspender la producción o suspender nuevas órdenes de compra del bien de que se trate, hasta tanto no se cuente con una medida correctiva.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

1.2. Informar dentro de un plazo no mayor a tres (3) días calendario a todos sus distribuidores y comercializadores del producto de que se trate.

1.3. Informar a los distribuidores y comercializadores, dentro de sus facultades de gestión o las previstas contractualmente, la suspensión inmediata de la comercialización hasta tanto se tomen las medidas correctivas necesarias.

1.4. Informar a los consumidores sobre el bien implicado por medios idóneos.

1.5. Informar a la Superintendencia de Industria y Comercio.

## **2. Para el distribuidor y comercializador:**

2.1. Suspender la distribución y la comercialización del producto de que se trate.

2.2. Solicitar al productor o al importador la información que se debe suministrar a los consumidores sobre el bien implicado.

2.3. Informar a los consumidores sobre el bien implicado.

2.4. Informar a la Superintendencia de Industria y Comercio”.

Adicionalmente, dispone el decreto que el productor, importador, distribuidor o comercializador deberá

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

tomar las medidas necesarias para garantizar que las unidades del producto que no hayan sido despachadas o comercializadas y que estén en su poder no sean puestas en el mercado. Para ello, aislará y marcará el bien de forma tal que asegure de manera efectiva que dichas unidades no serán erróneamente comercializadas. Igualmente, el productor o importador deberá informar a su vez a los distribuidores, comercializadores y puntos de venta final al público sobre la exigencia de aislamiento y marcación de las unidades de productos existentes en su poder. Será responsabilidad del productor o importador establecer el procedimiento para recoger y aislar en condiciones apropiadas las unidades de producto defectuoso y asumir los costos en que se incurra para tal efecto<sup>66</sup>.

Igualmente, el decreto establece qué debe hacer el distribuidor o comercializador frente los consumidores que tienen en su poder productos defectuosos y cómo debe comunicar las medidas correctivas que ha dispuesto el producto o que han sido ya indicadas al importador.

Al respecto, dispone el Artículo 2.2.2.52.6. del Decreto 1074 de 2015 que “el distribuidor o comercializador que haya expendido a los consumidores finales unidades del producto defectuoso deberá informar directa e inmediatamente a los consumidores acerca de las medidas correctivas dispuestas por el productor o importador y, de ser el caso, los medios dispuestos para recoger, aislar, devolver o intervenir los productos. Si no se cuenta con registro o bases de datos para contactar directamente a los consumidores, deberá informar de manera clara y

---

66. Artículo 2.2.2.52.5 del Decreto 1074 de 2015.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

legible, a través de un medio idóneo de comunicación, sobre el carácter defectuoso del producto, las medidas de corrección que sean pertinentes, y, de ser el caso, los medios dispuestos para recoger, aislar y devolver los productos. La intensidad y frecuencia de la publicación en los medios idóneos de comunicación se deberá hacer de forma proporcional al volumen de ventas del producto, el número de consumidores que lo adquirieron y la forma en que se comercializó el producto”.

Para efectos de comunicar el recall o las medidas correctivas de las que habla el decreto, se indicó que se debe comunicar a los consumidores usando un medio idóneo de comunicación. La idoneidad del medio escogido deberá estar relacionada con el tipo de consumidor que adquirió el producto que presenta el defecto. Habitualmente se acudía a los diarios de circulación nacional para hacer el anuncio. Sin embargo, las redes sociales (Facebook, Instagram, Pinterest, etc.), así como aplicaciones para teléfonos inteligentes desarrolladas especialmente para temas de seguridad, pueden ser más efectivos frente a los consumidores más jóvenes. Por ejemplo, Pinterest tiene más de 110 millones de usuarios activos, el 71% son mujeres y el 29% son hombres, el 34% de los usuarios tiene entre 18 y 29 años<sup>67</sup>, lo que hace que Pinterest sea un medio muy útil para informar a las consumidoras. Este análisis se puede replicar con cualquier otra red social obteniendo resultados interesantes que permiten concluir que los diarios de circulación nacional no siempre resultan ser el medio idóneo para comunicar un recall.

---

67. <https://www.linkedin.com/pulse/pinterest-2016-statistics-110million-monthly-users-ivonne-teoh> Consultado el 19 de septiembre de 2016.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

A continuación, dispone el artículo 2.2.2.52.7. del decreto en comento, que frente a los productos aislados y recogidos “una vez se tengan identificadas y aisladas las unidades de producto defectuoso, el productor o el importador procederá a destruirlos o, si es posible, a corregir el defecto de tal manera que asegure la eliminación del riesgo para la salud, la vida o la integridad de los consumidores”.

Ahora bien, cuando un agente de la cadena de comercialización conozca que uno de sus productos que se encuentra en el mercado es defectuoso y decide guardar silencio, puede ocurrir que la Superintendencia de Industria y Comercio tenga también conocimiento de la existencia de ese producto defectuoso en el mercado y además de tomar las medidas respectivas para proteger a los consumidores, decida también investigar al empresario por haber incumplido su deber de información poniendo en riesgo la vida, la salud y la integridad del público consumidor, imponiendo las sanciones que indica el Estatuto del Consumidor.

Esta responsabilidad administrativa es de carácter individual, es decir, no se reputa solidaridad alguna entre los agentes de la cadena de producción y comercialización. Por lo que se le imputarán cargos por haber vulnerado el derecho a la seguridad e indemnidad de los consumidores y por haber incumplido el deber de información, a quien conociendo o debiendo conocer del defecto de un producto no realizó ninguna acción para proteger a los consumidores. Esta investigación podrá terminar con la imposición de una sanción en los términos del artículo 61 del Estatuto del Consumidor.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Hasta hace un año, la única forma que tenía la Superintendencia de Industria y Comercio para enterarse de la ocurrencia de accidentes de consumo asociados a productos, era a través de sus agencias pares en otros países, a través de la consulta obligatoria a las redes de alerta de productos inseguros que maneja la Unión Europea<sup>68</sup> y que tiene los Estados Unidos<sup>69</sup> y a través de la participación activa en la Red de Consumo Seguro y Salud de la OEA que implementó el Sistema Interamericano de Alertas Rápidas<sup>70</sup>.

Sin embargo, por iniciativa de la Delegatura de Protección al Consumidor, se creó la Red Nacional de Consumo Seguro. Aunque esta Red no cuenta con una personería autónoma e independiente, a través de convenios de colaboración, la Superintendencia logró que el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos- INVIMA, el Distrito Capital con su línea de atención de emergencia NUSE, la Sociedad Colombiana de Pediatría y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, empezaran a compartir información sobre accidentes de consumo para poder determinar si en esos accidentes había estado presente un producto y, a su vez, determinar si se trataba de un producto defectuoso que ameritara una acción inmediata.

---

68. Esta red de alerta de conoce como Rapid Alert System- Rapex [http://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/safety\\_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications](http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications) Consultado el 6 de septiembre de 2016.

69. <http://www.cpsc.gov/en/Recalls/>. Consultado el 6 de septiembre de 2016.

70. <https://www.sites.oas.org/rcss/ES/Paginas/alerts/default.aspx>. Consultado el 6 de septiembre de 2016.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Ahora, de acuerdo con en el numeral 8 del artículo 59 del Estatuto del Consumidor, la Superintendencia podrá “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”.

De igual forma, el numeral 4 del artículo 61 del Estatuto del Consumidor señala que una de las sanciones que puede imponer la Superintendencia de Industria y Comercio previa investigación administrativa es “la prohibición temporal o definitiva de producir, distribuir u ofrecer al público determinados productos”. Señala también el numeral 5 del mismo artículo, que la Superintendencia podrá también ordenar como sanción, “la destrucción de un determinado producto, que sea perjudicial para la salud y la seguridad de los consumidores”.

Así las cosas, con la valiosa información sobre accidentes de consumo asociados a la utilización de productos que se recaba gracias a la colaboración y articulación de las autoridades que hacen parte de la Red Nacional de Consumo Seguro y a las facultades administrativas asignadas en el Estatuto del Consumidor, ante la falta de reacción del empresario aun conociendo el defecto del producto o ante su total desconocimiento de éste, la Superintendencia de Industria y Comercio realizará la evaluación del riesgo para determinar que el producto es defectuoso, ordenando las medidas a que haya lugar.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

El caso más reciente ocurrió con los apuntadores láser. En noviembre de 2015, a través del Ministerio de Salud, se tuvo conocimiento de la ocurrencia de un accidente de consumo en donde un joven había sufrido graves lesiones en un ojo porque un amigo, mientras jugaba, había dirigido el haz de luz del apuntador laser en esta dirección.

Si bien los apuntadores láser que superan la potencia de 1 milivatio tienen estrictas restricciones de comercialización en países como Estados Unidos, Canadá, Francia, Suiza, Reino Unido, Nueva Zelanda, Grecia, Noruega y Australia por el riesgo que representan para los consumidores, en Colombia, este producto circulaba libremente y los agentes del mercado no habían informado o advertido adecuadamente a los consumidores sobre los riesgos a los que se exponían por la indebida utilización del producto. Adicionalmente, se pudo determinar mediante pruebas de laboratorio, que los apuntadores láser que se encontraban en el mercado indicaban en su rotulado potencias menores a las que realmente alcanzaban.

Por lo anterior, mediante Resolución 33767 de 2016, publicada en el Diario Oficial No. 49892 del 2 de junio de 2016, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor ordenó de manera preventiva, mientras se surtía la investigación correspondiente, que se suspendiera inmediatamente la producción, comercialización y distribución de los apuntadores o punteros láser que tengan una potencia mayor o igual a 1 mW (milivatio), que no sean para la estricta utilización médica, científica, industrial o militar y estén destinados para el exclusivo manejo por parte de expertos y profesionales.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Surtida la investigación, mediante Resolución 57151 del 29 de agosto de 2016<sup>71</sup>, publicada en Diario Oficial No. 49982 del 31 de agosto de 2016, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor prohibió “de manera inmediata y definitiva la COMERCIALIZACIÓN Y TODA PUESTA A DISPOSICIÓN a los consumidores bajo cualquier modalidad (presencial, o a través de cualquier otro tipo de venta no tradicional o a distancia) del producto denominado: “APUNTADOR LÁSER con potencia de salida mayor o igual ( $\geq$ ) a un (1) milivatio (mW)”, “PUNTERO LÁSER con potencia de salida mayor o igual ( $\geq$ ) a un (1) milivatio (mW)”, “SEÑALIZADOR LÁSER con potencia de salida mayor o igual ( $\geq$ ) a un (1) milivatio (mW)”, descrito en el numeral 8.1 de la parte motiva de esta resolución, con independencia de su marca y referencia, salvo que su utilización o destinación se circunscriba a fines médicos, científicos (comprendidas las actividades de astronomía), industriales o militares, y estén destinados para el exclusivo manejo por parte de expertos y profesionales, estableciendo que para la comercialización de estos productos deberá llevarse un registro por cada dispositivo vendido mediante el cual se identifique: (i) fabricante del producto (procedencia), (ii) proveedor del producto, (iii) potencia de salida expresada en milivatios (mW) y/o clase del producto de acuerdo a las clasificaciones de la FDA (I, IIa, II, IIIa, IIIb y IV) y del CEI (1, 1M, 2, 2M, 3R, 3B y 4), (iv) longitud de onda (expresada en nanómetros), (v) copia de la identificación del adquiriente del puntero, (vi) dirección del domicilio del adquiriente y (vii) co-

71. [http://www.sic.gov.co/drupal/recursos\\_user/documentos/normatividad/Resoluciones/2016/Resolucion\\_57151\\_2016.pdf](http://www.sic.gov.co/drupal/recursos_user/documentos/normatividad/Resoluciones/2016/Resolucion_57151_2016.pdf)

pia del carnet o documento que acredite la destinación científica, industrial, médica o militar del producto”.

De igual forma, se precisa en la resolución “que mediante la presente orden no restringe el mercado de los productos con tecnología láser así como tampoco los destinados en espectáculos de entretenimiento de carácter público y/o privado, lo anterior, sin perjuicio de advertir que en estas hipótesis los dispositivos deben ser manipulados por personal que detente el conocimiento sobre las precauciones e instrucciones para su utilización así como de las consecuencias de las lesiones causadas por este dispositivo en los ojos y piel de los espectadores o de sí mismo. Si este dispositivo es utilizado profesionalmente, y sus haces de luz difractados son mayores o iguales ( $\geq$ ) a un (1) milivatio (mW), la empresa o persona natural que preste este servicio deberá garantizar que el operador se encuentre presente y en control del dispositivo durante todo el tiempo que éste permanezca conectado al circuito eléctrico o que la luz láser esté encendida, a efectos de evitar que cualquiera de estos haces de luz impacten directamente al público”.

También se puede mencionar el noticioso caso de las mini gelatinas. En este evento, prestigiosos pediatras pusieron en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio la ocurrencia de varios accidentes de consumo en donde menores de edad habían visto afectada de manera seria su salud por haber ingerido este alimento.

Luego de realizar la respectiva evaluación del riesgo y de verificar que este producto se encontraba prohibido en otros países, mediante Resolución 79980 de

2015 se prohibió de manera inmediata y definitiva la “PRODUCCIÓN, IMPORTACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y TODA PUESTA A DISPOSICIÓN del producto denominado: “MINI GELATINA” “GEL SABORIZADO DE GELATINA” “GELATINA VARIEDAD CON FRUTA” “MINI GELATINA DE FRUTA” “MINI FRUITY GELS” “MINI FRUIT JELLY” ó “MINI FRUIT BITES”.

Dispuso la Superintendencia en la mencionada Resolución, que “ante la ineeficacia de las advertencias existentes, y debido a que no existe información o alertas que sean capaces de mitigar el riesgo identificado por esta Dirección, la medida de control de mercado necesaria e idónea para mitigar el riesgo que representa el producto objeto de análisis, es retirar el producto “MINI GELATINAS” del mercado, a fin de proteger la salud, la integridad física y la vida de los consumidores”.

Continúa explicándose en la Resolución que “luego de efectuar un pormenorizado estudio sobre los riesgos que entraña el producto, y de analizar de manera documentada y suficiente los accidentes de consumo relacionados con las MINI GELATINAS”, encuentra que la composición física del producto genera riesgos que no pueden ser mitigados con información o advertencias, lo que conduce a concluir que para mitigar tales riesgos resulta inexorable retirar el producto del mercado, el cual no podrá producirse, importarse, comercializarse, ni ponerse a disposición de los consumidores hasta tanto no se modifiquen las características físicas del mismo, tales como su tamaño, forma, consistencia, textura y modo de uso, pues dadas las características físicas que hoy tiene, los riesgos de que se concreten lesiones serias en la salud de los consumidores son sumamente altos”.

Así mismo, señala que en “la eventual comercialización de los geles saborizados tiene que realizarse de tal forma que no relacione las “MINI GELATINAS” con las gelatinas corrientes, las cuales tienen una composición y unas propiedades sumamente diferentes, cuya relación o asociación genera confusión y engaño a los consumidores que tienen profundas implicaciones en materia de seguridad, pues hacen pensar a consumidores medios que los geles saborizados pueden ser entregadas a menores, cuando estos son los consumidores más vulnerables frente al referido producto por no contar con las herramientas físicas necesarias para ejercer un mejor control de las “MINI GELATINAS” dentro de la cavidad oral, y por no tener las capacidades para poder reaccionar de mejor manera frente a un episodio de asfixia”.

De igual forma, se explica en la resolución que “los componentes químicos que se vayan a utilizar en este tipo de productos, no pueden contener aditivos que generen una alta insolubilidad del producto, aspecto que constituye, en cuanto a su composición química, uno de los elementos que representa mayores riesgos para la salud, pues conduce a que si el producto llega a pasar la boca para alojarse en la faringe, el mismo no pueda deshacerse de manera pronta, sino que queda intacto causando la asfixia”.

Señala la Superintendencia en el citado acto administrativo que “las anteriores consideraciones no constituyen una orden sobre el rediseño del producto, pues son los productores e importadores quienes se encuentran en mejores condiciones para efectuar la reingeniería más apropiada sobre las mercancías que introducen en el mercado. Por el contrario, se trata de una exposi-

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

ción de las consideraciones que tuvo en cuenta esta Dirección para prohibir este específico producto, en aras de advertir a los productores sobre los elementos que tornaron las “MINI GELATINAS” inseguras, con miras a que puedan hacer las variaciones y los ajustes que consideren pertinentes para eliminar de manera efectiva los riesgos identificados por esta autoridad”.

Además de las decisiones sobre los apuntadores láser y las mini gelatinas, que son el resultado de datos que se han obtenido acerca de accidentes de consumo que ocurrieron en Colombia, se pueden mencionar los siguientes casos.

Mediante Resolución 67541 del 1 de noviembre de 2012, la Superintendencia concluyó que en ciertos casos, las esferas acuáticas presentan riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores, porque su uso conlleva un riesgo potencial de asfixia, ahogamiento, lesiones a causa de golpes, afectaciones a la salud por falta de asepsia y, en los niños, episodios de conmoción, pánico y zozobra<sup>72</sup>.

Frente a las máscaras de disfraces para niños, la Superintendencia, mediante Resolución 33 del 9 de enero de 2013, concluyó que el uso de este producto conlleva un riesgo potencial de asfixia, especialmente, cuando por su diseño se cubre enteramente la cabeza y el rostro, no cuenta con orificios que permitan ejecutar el proceso de respiración en forma natural, y tenga un tipo de

72. [http://www.sic.gov.co/drupal/masive/datos/resoluciones\\_consumo\\_seguro/DEFINITIVA\\_ESFERAS.pdf](http://www.sic.gov.co/drupal/masive/datos/resoluciones_consumo_seguro/DEFINITIVA_ESFERAS.pdf)

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

ajuste o amarre que comprometa su retiro fácil en caso de necesitarse oxígeno por el usuario<sup>73</sup>.

Por otra parte, tratándose de juguetes y baterías para juguetes, la Superintendencia prohibió, mediante 11638 del 20 de marzo de 2013, la producción, distribución y comercialización de todo juguete -incluido el control remoto con el que opere- que no cuente con un sistema de seguridad que restrinja a los niños el fácil acceso al compartimiento de las pilas o baterías. Las pilas o baterías conllevan un riesgo potencial de asfixia, lesiones internas por quemaduras químicas y muerte por envenenamiento tóxico<sup>74</sup>.

Con relación a los vehículos cuatrimotos, mediante resolución 37886 del 25 de junio de 2013, la Superintendencia concluyó que las cuatrimotos que funcionan con combustible NO son un juguete. Por tanto, prohibió al comerciante investigado cualquier forma de publicidad o mecanismo de comercialización en la que se ofrezcan los vehículos cuatrimotos o mini-cuatrimotos como juguetes, sin excepción alguna e independiente de su diseño y dimensiones<sup>75</sup>.

Igualmente, mediante Resolución 53956 del 10 de septiembre de 2013, la Superintendencia declaró que el producto “vela pirotécnica para uso con fines de diversión / vela pirotécnica” y aquellos artículos de similares

---

73. [http://www.sic.gov.co/drupal/masive/datos/resoluciones\\_consumo\\_seguro/MASCARAS.pdf](http://www.sic.gov.co/drupal/masive/datos/resoluciones_consumo_seguro/MASCARAS.pdf)

74. <http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/normatividad/b178d619-258c-464e-854c-95b2f99a104a>

75. [http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/R\\_%2037886-13%20ORDEN%20DEFINITIVA%20PARTICULAR%20CUATRIMOTOS.pdf](http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/R_%2037886-13%20ORDEN%20DEFINITIVA%20PARTICULAR%20CUATRIMOTOS.pdf)

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

características, independientemente de la forma como se denominen en el mercado y de que se verifique o no en su contenido la presencia de pólvora, SON PRODUCTOS PIROTÉCNICOS. En consecuencia, su uso, almacenamiento y transporte, se encuentra regulado por normas especiales toda vez que conlleva un riesgo de quemaduras corporales e incendio. Del mismo modo y dependiendo del producto, la migración de elementos pesados hacen de estas velas un producto tóxico<sup>76</sup>.

De igual forma, mediante resolución 38973 del 28 de junio de 2013, la Superintendencia prohibió la comercialización u ofrecimiento al público en general, de toda “cortina” y “persiana” de uso doméstico en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como “tipo de ajuste” y NO cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo. Este dispositivo de seguridad se ordenó para mitigar el riesgo de estrangulamiento asociado a las cuerdas que cuelgan libremente en las cortinas<sup>77</sup>.

Ahora bien, si un empresario desatiende estas órdenes generales en materia de seguridad de producto, podrá ser investigado y sancionado atendiendo lo dispuesto en el artículo 61 del Estatuto del Consumidor.

---

76. [http://www.sic.gov.co/drupal/masive/datos/resoluciones\\_consumo\\_seguro/Resolucion\\_53956\\_FONDO.pdf](http://www.sic.gov.co/drupal/masive/datos/resoluciones_consumo_seguro/Resolucion_53956_FONDO.pdf)

77. [http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/R\\_%2038973-13%20ORDEN%20DEFINITIVA%20CORTINAS%20Y%20PERSIANAS.pdf](http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/R_%2038973-13%20ORDEN%20DEFINITIVA%20CORTINAS%20Y%20PERSIANAS.pdf)

Para concluir y sin pretender agotar de forma exhaustiva los incalculables matices que presenta este tema, como se mencionó líneas atrás, además de los deberes que tiene el empresario frente a la seguridad de los productos que pone en circulación en el mercado, es necesario preguntarse qué puede hacer el consumidor al que un producto defectuoso le ha ocasionado un daño en su vida, su salud e integridad o que incluso le haya ocasionado daños materiales que mermen su patrimonio.

El legislador, en numeral 2 del artículo 56 del Estatuto del Consumidor, dentro de las acciones jurisdiccionales de protección al consumidor dispuso que una de ellas es la de responsabilidad por daño por producto defectuoso, que se adelantará exclusivamente ante la jurisdicción ordinaria.

El artículo 20 del Estatuto del Consumidor dispone que “el productor y el expendedor serán solidariamente responsables de los daños causados por los defectos de sus productos, sin perjuicio de las acciones de repetición a que haya lugar (...). Como daño se entienden los siguientes: 1. Muerte o lesiones corporales, causadas por el producto defectuoso; 2. Los producidos a una cosa diferente al producto defectuoso, causados por el producto defectuoso. Lo anterior sin perjuicio de que el perjudicado pueda reclamar otro tipo de indemnizaciones de acuerdo con la ley”.

Se distinguen tres elementos principales en el artículo anteriormente transscrito: un daño, un hecho generador del daño y un nexo de causalidad entre uno y otro. Estos tres elementos indican que estamos en presencia de un tipo de responsabilidad de los empresarios por los

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

daños causados por sus productos, que como ya se dijo, supera la responsabilidad por la garantía asociada a la calidad de los productos.

Este tipo de responsabilidad civil, pareciera superar los regímenes tradicionales de la responsabilidad civil contractual o extracontractual, donde la intencionalidad del victimario es un aspecto que debe ser probado en el curso del proceso.

La responsabilidad por producto defectuoso, desarrollada por el legislador en el Título IV del Estatuto del Consumidor, parece desarrollar una responsabilidad de empresa con la estructura de una responsabilidad eminentemente objetiva, en donde el consumidor-víctima del defecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Estatuto, deberá demostrar el defecto del bien, la existencia del daño y el nexo causal entre este y aquél, sin que tenga que demostrar la intencionalidad del agente de la cadena de comercialización.

Aun cuando pareciera que el consumidor se encuentra en una posición privilegiada porque no tiene que entrar a demostrar la intencionalidad con la que actuó el empresario victimario, este esquema de responsabilidad resulta a todas luces gravoso para el consumidor porque es él quien debe demostrar la existencia del defecto y como se explicó líneas atrás, la configuración de un defecto de fabricación, diseño, construcción, embalaje o advertencia es un asunto técnico que difícilmente podrá probar un consumidor promedio.

En el ejemplo de la lavadora que explota, antes mencionado, el consumidor tendría que demostrar que el

corto circuito ocurre porque una pieza se encuentra mal ensamblada en un determinado lote de lavadoras. Sin duda, la carga probatoria resulta desequilibrada y no pro consumidor.

Adicionalmente, un rasgo particular de esta responsabilidad de empresa o que responde a riesgos empresariales, son las causales de exoneración de responsabilidad que puede alegar el agente de la cadena de producción y comercialización que sea demandado.

Dispone el artículo 22 del Estatuto del Consumidor que “solo son admisibles como causales de exoneración de la responsabilidad por daños por producto defectuoso las siguientes:

- 1.** “Por fuerza mayor o caso fortuito;
- 2.** Cuando los daños ocurran por culpa exclusiva del afectado;
- 3.** Por hecho de un tercero;
- 4.** Cuando no haya puesto el producto en circulación;
- 5.** Cuando el defecto es consecuencia directa de la elaboración, rotulación o empaquetamiento del producto conforme a normas imperativas existentes, sin que el defecto pudiera ser evitado por el productor sin violar dicha norma;
- 6.** Cuando en el momento en que el producto fue puesto en circulación, el estado de los conocimientos científicos y técnicos no permitía descubrir la existencia del defecto”.

## 2. SEGURIDAD DE PRODUCTOS DE CONSUMO EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Con todo lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que la seguridad de los productos de consumo representa una obligación compleja a cargo de los empresarios que supera las tradicionales obligaciones de informar y de evitar la publicidad engañosa.

Exigir la seguridad de los productos de consumo garantiza que la salud y la integridad de los consumidores esté salvaguardada y contar con normas en el ordenamiento jurídico colombiano en esta materia acerca al país a los exigentes estándares que se aplican a nivel internacional, impidiendo a su vez, que por la laxitud de la regulación, ingresen al territorio productos que por su inseguridad o defectuosidad han sido rechazados en otros continentes.

## REFERENCIAS

### NORMATIVIDAD COLOMBIANA

- » Constitución Política de la República de Colombia.
- » Ley 1480 de 2011
- » Decreto 4886 de 2011
- » Decreto 1074 de 2015
- » Decreto 679 de 2016

### JURISPRUDENCIA COLOMBIANA

- » Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de abril de 2009, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena, Ref: 258993193992199900629

### NORMATIVIDAD EXTRANJERA

- » Directiva 85/374/CEE
- » Directiva 92/59/CEE
- » Texto refundido de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios
- » Código de Defensa del Consumidor del Brasil
- » United States Consumer Product Safety Act (Codified at 15 USC 2051-2089) Public Law 92-573; 86 Stat. 1207, Oct. 27, 1972

### JURISPRUDENCIA EXTRANJERA

- » Mac Pherson Vs Buick Motor Co. 217 N.Y. 382, 111 N.E. 1050 (1916). Consultado en:
- » [https://www.nycourts.gov/reporter/archives/macpherson\\_buick.htm](https://www.nycourts.gov/reporter/archives/macpherson_buick.htm), el 6 de septiembre de 2016.
- » Cronin Vs J.B.E Olson Corp. Consultado en:
- » <http://scocal.stanford.edu/opinion/cronin-v-jbe-olson-corp-32939>, el 6 de septiembre de 2016.

## ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- » Concepto de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio con número de radicación 13-040240. [http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/normatividad/Concepto\\_13-40240.pdf](http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/normatividad/Concepto_13-40240.pdf) Consultado el 6 de septiembre de 2016.
- » Resolución 57151 de 2016
- » Resolución 79980 de 2015
- » Resolución 33 de 2013
- » Resolución 67541 de 2012
- » Resolución 11638 de 2013
- » Resolución 37886 de 2013
- » Resolución 53956 de 2013
- » Resolución 38973 de 2013

## DOCTRINA

- » Staern, Denis W. "An introduction to product liability" <http://www.marlerclark.com/pdfs/intro-product-liability-law.pdf>" Consultado el 6 de septiembre de 2016.
- » Tamayo Jaramillo, Javier. La responsabilidad civil en el nuevo estatuto del consumidor en [http://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field\\_attached\\_file/pdf-la\\_responsabilidad\\_civil\\_-web\\_-pag.\\_16.pdf](http://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field_attached_file/pdf-la_responsabilidad_civil_-web_-pag._16.pdf). Consultado el 9 de septiembre de 2016.
- » Velandia Castro, Mauricio. Acciones derivadas de las fallas en los productos (garantía legal, comercial y producto defectuoso" en Perspectivas del Derecho del Consumo. Universidad Externado de Colombia. 1<sup>a</sup> Edición, mayo de 2013, Bogotá, p. 516.

- » Villalba Cuellar, Juan Carlos. Introducción al Derecho del Consumo. Editorial Universidad Nueva Granada, 2012, pp 231 y 232.
- » Villalba Cuellar, Juan Carlos. La responsabilidad por producto defectuoso en el derecho colombiano en Revista Civilizar Vol. 14 Num. 27, Universidad Sergio Arboleda, 2014., p. 22-24. Consultado en <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/179/163> el 6 de septiembre de 2016.
- » Zalamea Lechtman, Carolina. La responsabilidad civil derivada de los productos defectuosos. Colección de maestrías No.4. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Grupo Editorial Ibañez, 2014, p. 19.

## PÁGINAS WEB

- » <https://www.linkedin.com/pulse/pinterest-2016-statistics-110million-monthly-users-ivonne-teoh> Consultado el 19 de septiembre de 2016.
- » [http://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/safety\\_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications](http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications) Consultado el 6 de septiembre de 2016.
- » <http://www.cpsc.gov/en/Recalls/>. Consultado el 6 de septiembre de 2016.
- » <https://www.sites.oas.org/rCSS/ES/Paginas/alerts/default.aspx>. Consultado el 6 de septiembre de 2016.
- » <https://www.accc.gov.au/business/treating-customers-fairly/product-safety#product-safety-regulation> Consultado el 6 de septiembre de 2016.

# 3.

## LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Por:

MÓNICA ANDREA RAMÍREZ  
HINESTROZA  
Superintendente Delegada para la  
Protección al Consumidor - SIC

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Aun cuando a juzgar por la frecuencia y la intensidad con que nos referimos al concepto de **INFORMACIÓN** en el marco de las relaciones de consumo podría parecer que esta es una institución exclusiva de este tipo de relaciones, lo cierto es que el deber de información es una consecuencia necesaria del principio de la buena fe, aplicable de manera general a todas las relaciones contractuales<sup>78</sup>. No obstante, es innegable que el deber de información toma especial relevancia en materia de relaciones de consumo, pues en él se ha encontrado un mecanismo idóneo para superar el desequilibrio contractual en el que se encuen-

tran los sujetos inmersos en la relación consumo.

Como ha sido ampliamente expuesto en la jurisprudencia y en la doctrina, la innegable condición asimétrica en la que se encuentran el consumidor y el empresario (llámese productor o proveedor), puede ser ocasionada por muchos factores asociados al propio proceso productivo y/o de comercialización, entre ellos: el grado de conocimiento que productor y/o proveedor tienen en relación con los productos que ofrecen, por supuesto, superior al que normalmente tiene el consumidor; los métodos de publicidad que se utilizan por los empresarios para dar a conocer sus productos; los mecanismos de comercialización, cada vez más variados y, en algunos casos, agresivos, que pueden disminuir la libertad de decisión de los consumidores; las modalidades de contratación, siendo cada vez más frecuente el uso de contratos de adhesión y de condiciones generales de contratación.

La presencia de estos factores en las relaciones de con-

---

78. Namén Baquero, Jeannette. La obligación de Información en las diferentes fases de la relación de consumo. En Revist@ e-mercatoria, No. 8 (1). Bogotá, 2009, p. 3: "El deber de información no viene a ser más que una expresión del deber de lealtad y corrección con que se debe actuar en toda etapa negocial, sin embargo en el caso del derecho de consumo, el deber de información adquiere una mayor entidad como consecuencia de la vulnerabilidad en la que se encuentra el consumidor, secuela de su clara y reconocida ignorancia, de la complejidad de los productos y la transacción a realizar. Por lo anterior se ha dispuesto en múltiples ordenamientos jurídicos normas que pretenden proteger al consumidor, y así ponerle fin a la desigualdad existente"

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

sumo, hace que en estas no encuentren aplicación real algunos principios que son inherentes a las relaciones contractuales tradicionales, tales como la igualdad de los contratantes o la autonomía de la voluntad, y que, en cambio, lo que se evidencia con claridad es una situación de asimetría informativa, así como un menoscabo de la autonomía negocial de la parte más débil de la relación: el consumidor.

Esta realidad es lo que justifica que exista una especial protección normativa para el consumidor, por ser la parte que se encuentra en situación de vulnerabilidad frente al otro extremo de la relación de consumo y que el legislador haya definido varia-

dos mecanismos o herramientas para compensar o restablecer esta situación de desequilibrio<sup>79</sup>.

Así, la regla del deber de información, se ha instituido como uno de los mecanismos más efectivos para restablecer el equilibrio en la relación de consumo, pues busca que el consumidor conozca los aspectos objetivos sobre los bienes y servicios que se le ofrecen, así como los riesgos que se puedan derivar de su utilización, para que tome una decisión de consumo razonada, esto es, entendiendo, comprendiendo las consecuencias de su decisión, evitándole sorpresas y la eventual defraudación de sus expectativas<sup>80</sup>.

---

79. Rodríguez Olmos, Javier. La interpretación de los contratos con el consumidor: elementos para la contextualización de la problemática (Primera parte). En Revista de Derecho Privado No. 24. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p., 161. Al respecto, Rodríguez propone que “Es posible reconocer dos modelos a los cuales recurre el derecho para esta compensación. Por una parte, existe un modelo basado en la información, por otro un modelo basado en el control del contenido del contrato. Ambos tienen su propia razón de ser, sus virtudes y limitaciones, pero no son excluyentes, sino complementarios.” Herramientas que corresponden al primer modelo, serían, según el autor, los deberes de información, la imposición de nuevos formalismos, como sucede en el caso de los contratos de adhesión y el derecho de retracto.

80. Hernández Martínez, María del Pilar. Estudios en torno a la tutela de los consumidores. En Revista de Derecho Privado No. 6. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1991., p.556: “El derecho a la información se concreta, básicamente, en la posibilidad para el consumidor y usuario de tener un conocimiento suficiente sobre las condiciones de su adquisición, de forma tal que le permita efectuar una elección razonable entre los diferentes productos o servicios que se le aporten”.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Ahora bien, la importancia de la información en la estructuración de la decisión de consumo, no sólo ha sido reconocida por el legislador, sino que su categoría es de rango constitucional. En efecto, el Artículo 78 de nuestra Constitución Política dispone que:

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

(...)”.

Siguiendo el mandato constitucional aludido, la Ley 1480 de 2011 ha erigido el concepto de información como uno de los pilares fundamentales del régimen de protección al consumidor y lo ha definido de la siguiente manera.

#### **“Artículo 5o. Definiciones.**

*Para los efectos de la presente ley, se entiende por:*

(...)

**7. Información:** Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización.

(...)”

Muestra inequívoca de la importancia del concepto de información en el Estatuto del Consumidor, es que esta tenga diferentes expresiones a lo largo del mismo: como uno de los Principios Generales del Estatuto del Consumidor, como uno de los derechos del consumidor, como uno de sus deberes y finalmente, como una obligación general a cargo de los productores y proveedores.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Como se expondrá más adelante, algunos decretos reglamentarios de la Ley 1480 de 2011, así como algunas instrucciones emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio e incorporadas en su Circular Única, también contienen disposiciones relativas al cumplimiento de unas obligaciones especiales de información aplicables bien a algunas situaciones contractuales - como es el caso de las operaciones a través de sistemas de financiación o las ventas realizadas a través de mecanismos no tradicionales o a distancia -, o a la comercialización de algunos tipos de productos, en las que normalmente por la complejidad de la operación o por razones de tipo técnico, bien se amerita la imposición de una carga mayor de información para sus productores y/o proveedores.

#### LA INFORMACIÓN COMO PRINCIPIO GENERAL EN LA LEY 1480 DE 2011.

##### **"Artículo 1o. Principios generales.**

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

(...)

2. El acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas".

Al margen de la discusión que algún sector de la doctrina ha planteado sobre el desafortunado encabezado del artículo primero de la Ley 1480 de 2011, por cuenta de la ausencia de

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

un verdadero catálogo de principios en esta disposición<sup>81</sup>, lo cierto es que nuestro Estatuto del Consumidor, siguiendo casi al pie de la letra la redacción de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, estableció el acceso a una información adecuada como uno de los derechos de los consumidores que la ley tiene como objetivo proteger, promover y garantizar.<sup>82</sup>

Vale la pena resaltar cómo se da relevancia a la información como herramienta para guiar y orientar al consumidor a una elección bien fundada, esto es, la que toma en cuenta sus necesidades. Sin duda, esta función del deber de informar es propia del derecho del consumo, excediendo lo que persigue el mismo deber en el derecho común de los contratos, que es evitar que la contraparte, acreedora de la información resulte defraude.

---

81. Por ejemplo, ver Chamie, José Félix (2013). Principios, derechos y deberes en el derecho colombiano de protección al consumidor. En Revista de Derecho Privado No. 24. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p.123, quien explica que: "La rúbrica de la norma no parece la más afortunada; la voz "principio general" hace pensar en un catálogo coherente y sistemático de principios que serán enunciados, sin embargo, la norma en seguida pasa a enunciar los objetivos de la ley (proteger, promover y garantizar) en: A. El respeto por la dignidad humana; B. La efectividad y libre ejercicio de los derechos de los consumidores, y C. El respeto de sus intereses económicos. Luego pasa el legislador a vincular estos objetivos con cinco aspectos que parecen tener la intención de desarrollar los tres enunciados del proemio de la norma. En estos tres objetivos, si se quiere, se basa la disciplina del nuevo Estatuto según la letra de su texto. Este parece ser el sentido que la ley quiso atribuir a los principios de la materia. Brillan por su ausencia (al menos expresa) en la disposición del artículo 1º los principios de buena fe y equidad contractuales, y de responsabilidad (incluida la reparación integral), aunque se evidencian en el artículo 3º y se desarrollan a lo largo del Estatuto".

82. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor fueron aprobadas por la Asamblea General de la Organización a través de la Resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, y más recientemente fueron objeto de revisión y aprobación por la Asamblea General en su Resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015. En la versión actualizada de las Directrices, se lee en el literal e) del numeral 5., ubicado en el acápite II sobre Principios Generales de las Directrices: "5. Las necesidades legítimas que las Directrices procuran atender son las siguientes: (...) e) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundamentadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual; (...)".

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

dada<sup>83</sup>. Como se ve, el planteamiento del acceso a la información como principio general en el Estatuto parece orientarse más hacia una función de asesoría al consumidor, que permita una mejor elección y un uso eficiente del bien escogido<sup>84</sup>, lo cual toma especial relevancia en el caso de productos complejos, como por ejemplo los de tipo financiero.

#### DERECHO DEL CONSUMIDOR A RECIBIR INFORMACIÓN.

**“Artículo 3o. Derechos y deberes de los consumidores y usuarios.**

Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

##### 1. Derechos:

(...)

83. Salgado Ramírez, Catalina. Consideraciones sobre el deber precontractual de información y su particularidad en la relación de consumo. En Perspectivas del Derecho del Consumo, Directora Carmen Ligia Valderrama. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013., p. 339: “La mayor parte de los deberes impuestos tienen que ver con la descripción de las características del bien o servicio ofrecido, e incluso, se llega a imponer el deber de informar sobre el mejor uso, o el uso eficiente del bien. Se logran así dos cosas: que el consumidor tenga una mayor posibilidad de elección (pudiendo comparar el bien o servicio ofrecido con otras ofertas en el mercado) y que pueda sacar mejor provecho del bien escogido.”

84. UNCTAD. Manual on Consumer Protection. Advanced copy, 2016., p. 81: (traducción libre) “(...) cada vez se reconoce más que no es suficiente confiar en la simple revelación y en la educación por sí solas. El resultado en términos de política es que la responsabilidad de asesorar se está volviendo a enfatizar en los sectores que venden productos complejos.”

**1.3. Derecho a recibir información:** Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.

(...)"

Esta disposición enlista las características que se esperan de la información, al paso que

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

establece de manera clara cuáles son los aspectos sobre los que debe suministrarse información al consumidor, a saber: (i) sobre los bienes o servicios que se le ofrecen; (ii) sobre los riesgos que se puedan derivar de su consumo o utilización y, (iii) sobre los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.

Siendo que el suministro de información es una necesidad para el consumidor, la calidad y la cantidad de la información que se le provee, así como la forma en que se entrega también son de la mayor importancia, de ahí que la ley se ocupe de identificar unas características mínimas que debe cumplir la información y no la haya dejado a la mera voluntad del empresario, deudor de la información en la mayoría de los casos.

Un rápido cotejo de las características que establece esta norma, con las dispuestas en el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011 sobre la información que deben suministrar proveedores y expendedores en relación con los productos que ofrecen y a las que haremos referencia más adelante, permite observar que en este numeral 1.3. del artículo

3º se hace referencia a que la información debe ser completa, mientras que en el artículo 23 se exige que la información sea suficiente. Al respecto, consideramos más afortunada la calificación de suficiente que la de completa, pues ésta última puede llevar a la conclusión apresurada y, a nuestro juicio, no siempre acertada, de que al consumidor debe entregársele en todos los casos la mayor cantidad posible de información, lo cual podría generar un efecto contrario al deseado, que es permitir al consumidor entender con claridad los aspectos que rodean su decisión de consumo<sup>85</sup>. En otras palabras, una atención exagerada al requisito de la completitud podría sacrificar la claridad de la información que se suministra.

85. UNCTAD. Ob. Cit., p. 81: "Mientras que los esfuerzos para mejorar la divulgación han tenido sus efectos, ha surgido lo que los franceses llaman «le paradoxe du formalisme», por la cual se proporciona información de manera excesiva para cumplir con los requisitos legales, pero se "ciega" al consumidor. Un estudio sudafricano informa cómo la demanda de productos financieros puede disminuir con el tamaño del menú: "Grandes menús pueden desmotivar la elección al crear sentimientos de conflicto e indecisión que conducen a la postergación de la toma de la decisión o la inacción total".(Traducción libre):

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En este sentido, Rodríguez afirma que la principal crítica frente al modelo de información como mecanismo de compensación del desequilibrio entre las partes de la relación de consumo, radica en sus límites intrínsecos. Según este autor, “la cuestión no sería garantizar un nivel máximo de información sino uno óptimo”, y citando a Martinek afirma que “Los resultados socio-psicológicos de las investigaciones en materia de comportamiento de consumo, confirman que un exceso de información conduce a un efecto inverso en la toma de decisión”<sup>86</sup>.

En este punto resulta pertinente resaltar como la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (CRC) aplicó consideraciones similares a las que acabamos de mencionar, en la elaboración del proyecto regulatorio sobre el Modelo de Contrato Único de Telefonía Celular. En el documento soporte de este proyecto, se indicó: “Tradicionalmente se cree erradamente que más información signifi-

ca mayor claridad y esto lleva a que el usuario se vea enfrentado a documentos extremadamente largos en los que no toda la información que se entrega es útil, la complejidad se construye sobre el tiempo y la gente empieza a entenderla como un mal necesario. Adicionalmente, las compañías y los gobiernos encuentran más fácil agregar y modificar los formatos ya pre establecidos que empezar de cero, esto lo que implica es volver más complejo lo complejo. Sin embargo, es indiscutible que la claridad se puede alcanzar sin importar que tan complejo es el documento que se formula, en Estados Unidos, después de la crisis financiera, el Departamento del Tesoro decidió que no había tiempo para desperdiciar en documentos complejos y diseñó un documento de dos hojas con ideas puntuales y concretas que sirvió de base para prestar 50 billones de dólares a entidades financieras”<sup>87</sup>.

---

86. Rodríguez Olmos. Ob. Cit., p.162.

---

87. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Modelo de Contrato Único de Telefonía Celular. Documento soporte. Marzo de 2014., p. 59.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

De otra parte, en relación con los aspectos sobre los que tiene derecho a recibir información el consumidor tenemos, en primer lugar, la que recae sobre los bienes y servicios que le son ofrecidos. Este es sin duda el tipo de información que más necesita el consumidor para la toma adecuada de su decisión de consumo, pues un entendimiento de las características del producto ofrecido, le ayudará a elegir de manera acertada en atención a sus necesidades. Como se desprende de los artículos 23 y 24 de la Ley 1480 de 2011, la obligación de suministrar información sobre los productos ofrecidos recae en los productores y proveedores.

En segundo lugar, la norma en comento hace referencia a la información que debe recibir el consumidor sobre los riesgos que pueden asociarse al consumo del producto. Namén identifica este tipo de información con la *mise en garde*, “que hace referencia al deber de advertir los distintos peligros, materiales o jurídicos”<sup>88</sup>, no obstante, consideramos que esta obligación de informar sobre los riesgos aso-

ciados al consumo del producto, implica además un deber de *no promoción* que no es propio del derecho común de los contratos, y que tiene como objeto desincentivar la adquisición y el uso de los propios productos<sup>89</sup>.

Finalmente, el numeral 1.3. del artículo 3º de la Ley 1480 de 2011, establece que el consumidor tiene derecho a recibir información sobre los mecanismos de protección de sus derechos: es indudable la importancia de que el consumidor conozca el alcance de sus derechos así como los mecanismos dispuestos en la ley para exigir la protección de los mismos<sup>90</sup>. En este caso, no podría afirmarse que la obligación de suministrar esta información esté en cabeza del empresario (productor o proveedor), sino que le corresponde al Estado, en cabeza de las distintas autorida-

88. Namén Baquero. Ob. Cit., p. 3.

89. Salgado Ramírez. Ob. Cit., p. 340.

90. Hernández Martínez. Ob. Cit., 549:

“La ignorancia de los consumidores, tanto de hecho, como de derecho, de no poder hacer valer en juicio sus pretensiones por desconocer sus propios derechos; es uno de los problemas fundamentales que el consumismo debe resolver. La información y educación del consumidor no consisten, primeramente, en la educación y la información dirigida a la elección de los productos, sino sobre todo en propiciar la adquisición de conciencia de los propios derechos”.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

des de protección al consumidor, así como a las organizaciones que se constituyan para la promoción de los derechos de los consumidores, en virtud de la dimensión participativa propia del derecho de consumo.

Ahora bien, en este punto debe advertirse que para el caso de las operaciones de comercio electrónico, por expresa disposición legal<sup>91</sup>, los proveedores que

ofrezcan productos utilizando medios electrónicos sí tienen la obligación de informar sobre aspectos relacionados con los derechos que le asisten al consumidor y sobre la forma de ejercerlos, como por ejemplo sucede con el derecho de retracto, cuya existencia y procedimiento para hacerlo efectivo deben informarse expresamente en el medio de comercio electrónico. También se establece para estos proveedores el deber de disponer un enlace visible y fácilmente identificable que permita acceder al sitio web de la Superintendencia de Industria y Comercio, lo cual sin duda busca que el consumidor pueda informarse sobre sus derechos y, si lo requiere, hacer uso de los trámites en línea dispuestos por la Entidad para la protección de los mismos.

91. El artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, establece: "Sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas en la presente ley, los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, deberán:

(...)

c) Informar, en el medio de comercio electrónico utilizado, los medios de que disponen para realizar los pagos, el tiempo de entrega del bien o la prestación del servicio, el derecho de retracto que le asiste al consumidor y el procedimiento para ejercerlo, y cualquier otra información relevante para que el consumidor pueda adoptar una decisión de compra libremente y sin ser inducido en error.

(...)

g) Disponer en el mismo medio en que realiza comercio electrónico, de mecanismos para que el consumidor pueda radicar sus peticiones, quejas o reclamos, de tal forma que le quede constancia de la fecha y hora de la radicación, incluyendo un mecanismo para su posterior seguimiento.

(...)

Parágrafo. El proveedor deberá establecer en el medio de comercio electrónico utilizado, un enlace visible, fácilmente identificable, que le permita al consumidor ingresar a la página de la autoridad de protección al consumidor de Colombia." (subrayas fuera de texto).

### LA INFORMACIÓN COMO DEBER DEL CONSUMIDOR.

**"Artículo 30. Derechos y deberes de los consumidores y usuarios.**

Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

perjuicio de los que les reconocan leyes especiales, los siguientes:

(...)

#### 2. Deberes:

2.1 Informarse respecto de la calidad de los productos, así como de las instrucciones que suministre el productor o proveedor en relación con su adecuado uso o consumo, conservación e instalación.

(...)"

El numeral 2 del artículo 30 establece un listado de deberes a cargo del consumidor, que aunque corto resulta muy importante para reglar el comportamiento de la parte débil de la relación de consumo, poniendo de presente, y tal vez esta es la mayor virtud de esta norma, que los consumidores y usuarios también tienen

unas cargas de autorresponsabilidad negocial<sup>92</sup>. Ahora bien, nótese que la disposición en comento hace referencia al término deber y no obligación, lo cual determina su naturaleza jurídica “haciendo de esta forma recaer en el consumidor lo que en el léxico del derecho obligacional se conoce como una carga de derecho sustancial”<sup>93</sup>.

Así las cosas, encontramos que el deber de informarse respecto de la calidad de los productos, así como de las instrucciones que suministre el productor o proveedor en relación con su adecuado uso o consumo, conservación e instalación, no resulta exigible de manera coactiva y su falta de observancia no es sancionable<sup>94</sup>; empero, como carga del consumidor, este deberá soportar los efectos adversos

92. Villalba Cuellar, Juan Carlos. La noción del consumidor en el derecho comparado y en el derecho colombiano. En *Universitas* No. 119. Bogotá, 2009, p. 319: “Lo que sí podemos asumir es que se busca que el consumidor sea responsable en su actitud de consumo, de tal forma que, si se evidencia torpeza o desinformación en su conducta por lógicas razones, pierde el derecho a ser protegido”.

93. Morgenstern Sánchez, Wilson. El Concepto de información en el Estatuto del Consumidor colombiano. Un estudio jurídico de la institución en la Ley 1480 de 2011. En *Estudios Socio Jurídicos* No. 17. Bogotá, 2015, p. 207.

94. En el mismo sentido: Saavedra Muñoz, Carlos. El deber de información al consumidor financiero: Caso de los deudores de créditos hipotecarios en la Crisis del 2008. En *Revist@ e-mercatoria*, No. 11 (2). Bogotá, 2012, p. 161.: “Este no es un punto pacífico en la doctrina, principalmente porque se cuestiona si la falta de diligencia del consumidor puede ser sancionable. En todo caso, la mayor sanción a la falta de diligencia del propio consumidor es que quede insatisfecho con el producto adquirido por una causa no imputable al empresario.”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

que su incumplimiento genere<sup>95</sup>, que para el caso en particular, podrán consistir en (i) haber tomado una decisión de consumo inadecuada que no logrará satisfacer sus necesidades, o (ii) la exoneración, por parte del productor o proveedor, de la responsabilidad de hacer efectiva la garantía del producto<sup>96</sup>, por causa del uso indebido del bien

por parte del consumidor, o por no haber atendido éste las instrucciones de instalación, uso o mantenimiento indicadas en el manual del producto y en la garantía, habiéndole sido suministradas en idioma castellano<sup>97</sup>.

Ahora bien, tal como lo ha manifestado la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>98</sup>, la

95. Morgenstern Sánchez. Ob. Cit., p. 207.: "En efecto, ha sostenido la doctrina sobre el concepto en mención: "la carga se diferencia de la obligación en que implica la subordinación del interés de quien está sujeto a la carga a otro interés suyo y no estrictamente al de otro, y en esa medida el cumplimiento de la carga no puede ser exigido coactivamente, simplemente, si la carga no se cumple los efectos previstos por quien debe cumplirla no se verán realizados" (Ordóñez, 2004, p. 9), y que la carga es "un deber de observar determinada conducta, no para satisfacer un interés ajeno, como sucede en la obligación propiamente dicha, sino para satisfacer un interés propio. La desatención de ese deber no constituye una conducta antijurídica, pero si priva al sujeto de las ventajas que su atención le generaría" (Gómez, 2008, p.167)."

96. Monsalve Caballero Vladimir. La Responsabilidad precontractual por violación de la obligación de información en la nueva ley de protección al consumidor. En *Vniversitas [en línea]* 2012, (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2016] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82528730008>> ISSN 0041-9060., Ob. Cit., p. 243: "Deber que ya había sido reconocido en el ámbito jurisprudencial y que terminaría de consolidarse con su tipificación en el NEC, y que de paso servirá para identificar un eximiente de responsabilidad no imputable al proveedor, el hecho del consumidor que constituiría su culpa exclusiva."

97. Ley 1480 de 2011: "Artículo 16. Exoneración de responsabilidad de la garantía: El productor o proveedor se exonerará de la responsabilidad que se deriva de la garantía, cuando demuestre que el defecto proviene de:

1. Fuerza mayor o caso fortuito;
2. El hecho de un tercero;
3. El uso indebido del bien por parte del consumidor,

4. Que el consumidor no atendió las instrucciones de instalación, uso o mantenimiento indicadas en el manual del producto y en la garantía. El contenido del manual de instrucciones deberá estar acorde con la complejidad del producto. Esta causal no podrá ser alegada si no se ha suministrado manual de instrucciones de instalación, uso o mantenimiento en idioma castellano.

Parágrafo. En todo caso el productor o expendedor que alegue la causal de exoneración deberá demostrar el nexo causal entre esta y el defecto del bien".

98. Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 648162 de 31 de octubre de 2013. "(...) es claro que la imposición del deber por parte del consumidor de informarse acerca de los productos que adquiere, es correlativo con el derecho que éste tiene de recibir la información de los mismos.

Así las cosas, en el caso concreto quedó demostrado como Carrefour S.A. no cumplió con su deber de verificar la existencia de información mínima en los productos que exhibe en sus aparadores, entonces no podría ésta exigir al consumidor la obligación de informarse, si los productos que están exhibidos carecen de la información que exige el Estatuto del Consumidor suministrar."

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

imposición del deber de informarse acerca de los productos que adquiere, es correlativa con el derecho que tiene el consumidor de recibir la información sobre los mismos. Esto implica que para poder materializar el principio general ya mencionado, según el cual debe garantizarse el acceso del consumidor a información adecuada que le permita tomar elecciones bien fundadas, no solo se requiere que productor y proveedor cumplan la obligación de suministrar información sobre los productos que ofrecen y sobre sus riesgos, sino que también se requiere que el consumidor esté presto a recibir esta información<sup>99</sup>. De igual manera, no podrá hacerse al

consumidor receptor de los efectos negativos mencionados, si productor y/o proveedor por su parte no cumplieron, con la obligación de suministrar la información a la que el consumidor tenía derecho, en los términos señalados por la ley. Al respecto, Namén manifiesta que “[e]s claro que el acreedor de la información no debe quedarse inactivo a la espera de recibir toda la información, mas sin embargo al encontrarse las actuaciones de las partes regidas por la Buena fe, este sí puede legítimamente confiar en que toda la información dada por el deudor de la misma, sea una información veraz y completa”.<sup>100</sup>

---

99. Monsalve Caballero, Ob. Cit., p. 243: “Pero la materialización del principio consagrado en el NEC del derecho a estar bien informado para tomar elecciones bien fundadas, no solo conlleva el cumplimiento de la prestación comunicacional por parte del deudor (el proveedor o expendedor), toda vez que el acreedor puede o no utilizar la información que se le brinda, por ello no podría despacharse todo el resultado de la regla en el comportamiento del deudor. ‘El cumplimiento de la prestación informativa se hace por medio de una interacción comunicacional, en la que el acreedor debe estar dispuesto a colaborar en la materialización del fin informativo, no solo atendiendo la información suministrada por el deudor, sino también adoptando una regla de autorresponsabilidad negocial, la de informarse, siendo todo lo anterior el fundamento de dicho deber’.”

---

100. Namén Baquero. Ob. Cit., p. 16.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### 3.1. LA OBLIGACIÓN GENERAL DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN POR PARTE DE PRODUCTORES Y PROVEEDORES

El Título V de la Ley 1480 de 2011 contiene las disposiciones generales sobre la Información que debe suministrarse a los consumidores.

En primer lugar, debemos referirnos al contenido del artículo 23, que determina quiénes son los responsables de suministrar al consumidor la información sobre los productos, enlista las características que debe cumplir dicha información, establece la responsabilidad por los daños causados por la inadecuada o insuficiente información y ordena que la información mínima se suministre en castellano:

##### **“Artículo 23. Información mínima y responsabilidad.”**

Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.

**Parágrafo.** Salvo aquellas transacciones y productos que estén sujetos a mediciones o calibraciones obligatorias dispuestas por una norma legal o de regulación técnica metrológica, respecto de la suficiencia o cantidad, se consideran admisibles las mermas en

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

relación con el peso o volumen informado en productos que por su naturaleza puedan sufrir dichas variaciones.

Cuando en los contratos de seguros la compañía aseguradora modifique el valor asegurado contractualmente, de manera unilateral, tendrá que notificar al asegurado y proceder al reajuste de la prima, dentro de los treinta (30) días siguientes”.

#### 3.1.1. SUJETOS OBLIGADOS A SUMINISTRAR INFORMACIÓN

Como se ve, la norma en mención hace responsables del cumplimiento de la obligación de suministrar información, a los proveedores y productores respecto de los productos que ofrecen, razón por la cual esta disposición debe entenderse en un todo integrado con el numeral 7 del artículo 5º, que define la información<sup>101</sup>, así como con el artículo 24, que determina, por una parte, cuál es el contenido

de la información mínima y por la otra, distribuye o asigna la responsabilidad de unos y otros: productores y proveedores, en relación con esa información.

No cabe duda que lo dispuesto en estos artículos encuentra su fundamento en el principio general de la buena fe que debe orientar la conducta de todos los sujetos en las relaciones contractuales, y la relación de

---

101. Ley 1480 de 2011: “Artículo 5º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

(...)

7. Información: Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización.

(...)”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

consumo no es la excepción<sup>102</sup>. Como se mencionó líneas atrás, tanto productores y proveedores como consumidores y usuarios deben actuar con lealtad y corrección en todas las etapas que estructuran la relación de consumo. Esto se traduce, para el caso de la información, en que los productores y proveedores están en la obligación de suministrar la información que necesita el consumidor, no solo para efectos de tomar una decisión

de consumo acertada, sino la que requiere con posterioridad a la manifestación de su decisión, por ejemplo, la que sea necesaria para el correcto mantenimiento o conservación de un bien<sup>103</sup>.

La obligación a la que viene de hacerse referencia ha sido catalogada por la doctrina como “una obligación de resultado en cuanto a una suficiencia y adecuado contenido que debe carac-

102. Granados Aristizabal, Juan Ignacio. Las Declaraciones publicitarias y la integración de las obligaciones que de ellas emanan al contenido del contrato con el consumidor: Una aplicación del principio de buena fe que resulta exigible a la totalidad de las relaciones contractuales. En Revist@ e-mercatoria, No. 12 (1). Bogotá, 2013, p. 14.: “Ahora bien, la aplicación de la regla del deber de información ‘que deriva del principio de la buena fe asume especial relevancia en la regulación relativa a la protección del consumidor’ (Citando a Neme Villarreal, Martha Lucia. El principio de la buena fe en materia contractual en el sistema jurídico colombiano. En: Revista de Derecho Privado nº 11. Bogotá, 2006. P.84.) en términos de obligatoriedad de ciertas características. Lo anterior se sustenta en la pretensión que tiene el principio en el sentido de que el consumidor estructure una decisión negocial fundada y reflexiva que justifique su adhesión al programa contractual tanto en términos jurídicos como económicos. Más en concreto aún, el deber de información emanado del principio tiene por objeto el logro de una justicia sustancial en sede del contrato con el consumidor.”

103. Saavedra Muñoz. Ob. Cit., p. 155: “El derecho a la información tiene una fundamentación jurídica y una económica. La fundamentación jurídica se encuentra en la buena fe, un principio general del derecho que en el ámbito contractual es determinante. La concepción objetiva de la buena fe implica un deber de comportamiento para con la contraparte, lo cual significa que de ella surgen obligaciones que se integran al contenido del contrato por más que no se hayan pactado expresamente. En una relación contractual en la cual una de las partes tiene un mayor conocimiento del objeto y contenido de la misma, así como de las condiciones del mercado en el que se está pactando, fenómeno denominado por los economistas información asimétrica, surge el deber de proporcionarle a la otra parte la información necesaria para que exprese su consentimiento y ejecute el contrato convenido. El fundamento económico consiste en tomar las decisiones más adecuadas para una correcta utilización de los recursos, fomentando la transparencia y la competencia en un mercado en el cual son los agentes quienes tienen la información. Si bien esta posición parte de la racionalidad de los sujetos, lo que no siempre ocurre en la realidad, resalta el hecho de que el mercado es más eficiente cuando se tiene la información adecuada.”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

terizar la prestación comunicativa a favor de los acreedores, y que será cumplida cuando llegue a los consumidores, pero siempre garantizándose que pueda ser comprendida, cuya justificación se encuentra en la necesidad de que los consumidores realicen decisiones bien fundadas mediante la formación de un consentimiento libre de vicios. (...). Por lo anterior, la circunstancia de tratarse la obligación de informar del proveedor de una obligación de resultado pone en su cabeza la carga de acreditar el debido cumplimiento frente a la invocación de la otra parte. A esta afirmación se llega no solo por la aplicación de los principios generales consagrados en el NEC (principio *pro consumatore*, art. 4), sino también vía teoría de la carga dinámica de la prueba”<sup>104</sup>.

Al respecto, y específicamente en aquello relacionado con la carga que tiene el proveedor de acreditar el debido cumplimiento de la obligación de informa-

ción, la Superintendencia de Industria y Comercio señaló que:

“En este sentido, la determinación de la carga de la prueba la establece es el momento en el cual el investigado decide emitir determinada publicidad y/o información, ya que al momento de tal conducta debe contar con los soportes necesarios con los cuales se demuestre la veracidad de sus afirmaciones y en general de lo ofrecido, por lo que, no es aceptable la excusa del libelista en el entendido de advertir que en la actualidad la sociedad no realiza alguna actividad comercial por su estado de liquidación y más aún, cuando conforme con las características propias del régimen de protección al consumidor, no le corresponde a este operador administrativo probar o desvirtuar las afirmaciones objetivas que se expongan en la publicidad”<sup>105</sup>.

---

104. Monsalve Caballero. Ob. Cit., p. 241.

---

105. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 81660 de 15 de octubre de 2015.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### 3.1.2. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN

La información que deben suministrar productores y proveedores está calificada por la misma norma, que establece las características que debe cumplir, a fin de garantizar que sea “adecuada” en los términos del artículo 1º de la Ley 1480 de 2011<sup>106</sup>.

Así, en primer lugar el artículo 23 establece que la información debe ser clara. Consideramos que esta característica corresponde a lo que en el numeral 1.3 del artículo 3º se denomina:

na información transparente<sup>107</sup> y junto con el calificativo de precisa, que está presente en las dos normas, implican que la información que se transmite al consumidor no resulte ambigua, vaga, y que no deje margen de duda sobre el producto que se ofrece.

También se ligan estrechamente estos conceptos con el adjetivo de comprensible, que exige esta misma norma y que implica que la información debe ser sobre todo entendible por el consumidor, teniendo por este, a cualquier persona, no sólo a un consumidor experto en el producto. Este aspecto es muy importante, en la medida en que, como se ha repetido a lo largo de este escrito, el consumidor debe poder entender la información que se le está transmitiendo, sólo así podrá garantizarse que la decisión de consumo se tome de manera razonada. Para lograr este cometido, serán de especial

---

106. Saavedra Muñoz. Ob. Cit., p.157: “La obligación de informar al consumidor se ha convertido en un deber cuyo contenido es cada vez más complejo, se le ha dado una mayor precisión y se ha tornado en el foco de atención de importantes desarrollos jurídicos recientes. No cualquier información puesta en conocimiento del público por los productores y distribuidores satisface las exigencias de esta obligación, razón por la cual la legislación, la jurisprudencia y la doctrina se han enfocado en las características que debe cumplir la información presentada al consumidor teniendo en cuenta que según cada producto o servicio que se esté adquiriendo será necesario proporcionar los datos que permitan su conocimiento.”

---

107. El Diccionario de la Real Academia Española, define el adjetivo claro, como: (i) Que se percibe o se distingue bien; (ii) Inteligible, fácil de comprender; (iii) Evidente, que no deja lugar a duda o incertidumbre.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

relevancia tanto el lenguaje y la terminología utilizada, como la forma o el medio a través de los cuales se suministra la información. Así mismo, la exigencia establecida en este artículo 23, consistente en que en todos los casos la información mínima debe estar en castellano, es otro claro desarrollo de la característica de comprensible.

En aquello relacionado con la obligación de que la información proporcionada al consumidor se encuentre en castellano, la Superintendencia de Industria y Comercio ha señalado que el incumplimiento de este requisito impide que el consumidor pueda tomar una decisión de consumo informada. Al respecto, en la resolución No. 100177 de 2015 se afirmó:

*“En este orden de ideas, no suministrar la información en el idioma oficial-castellano-, representa una dificultad para el consumidor medio colombiano, por cuanto la información que necesita para realizar una compra consciente y adecuada, no le es comprensible, por lo que es necesario*

*que este deduzca la misma (...), lo cual es igualmente censurado por el régimen de protección y por ende por esta entidad”<sup>108</sup>.*

Nuevamente resulta interesante traer a colación los resultados del estudio adelantado por la CRC en el marco del proyecto regulatorio sobre simplificación del contrato de telefonía móvil, pues en éste se logró determinar que los modelos de contratos utilizados por los proveedores, pese a contar con toda la información requerida por el Régimen de Protección de Usuarios de Comunicaciones (Resolución CRC 3066 de 2011), no se presentaban en un lenguaje ni en un formato entendible por los usuarios, además de tener una extensión excesiva, con el correspondiente efecto negativo de no cumplir los fines del deber de información o también al que ya nos referimos, de procrastinar o

---

<sup>108.</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No.100177 de 23 de diciembre de 2015.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

desmotivar la toma de decisiones por parte del consumidor<sup>109</sup>.

La ley también exige que la información sea veraz y verificable, requisitos bastante obvios si se tiene en cuenta que la información, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 5º del Estatuto del Consumidor, hace referencia a aspectos objetivos del bien o servicio sobre los cuales no debe caber ningún margen de ficción, manipulación o exageración. Es decir,

cuando se trata de un atributo objetivo del producto como por ejemplo el precio, no es admisible que se informe un valor que no corresponda al valor real que tendrá que pagar el consumidor por ese producto, lo mismo sucede con los componentes, el volumen, peso o medida y así sucesivamente con todas las características o referencias que se informen respecto de un bien o servicio.

---

109. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Ob. Cit., p. 59:

"Así, en términos generales el derecho a la información implica en su núcleo más fundamental, el derecho a entender, el cual implica no sólo que al usuario se le entregue toda la información requerida, sino que dicha información sea trasmisita en un lenguaje y un formato entendible y que lo guíe para la toma decisiones libres y racionales.

6.1. Proceso de simplificación del contrato de servicios de telefonía móvil: Teniendo en cuenta, entre otras cosas, que los estudios de psicología del consumidor arrojan que los contratos no permitían al usuario comprender y recordar las condiciones allí dispuestas, así como tampoco los derechos que les asisten por virtud de la normatividad vigente; se hizo evidente la necesidad de intervenir dichos documentos a fin de que los mismos se conviertan en la principal herramienta de los usuarios para el ejercicio de sus derechos y no un obstáculo para el disfrute de los mismos. Es de resaltar que en un ejercicio desprevenido consistente en leer y entender uno de los contratos actuales de telefonía móvil, a una persona con conocimientos en el régimen de protección al usuario le tomó 6 horas y 40 minutos leer y entender completamente las condiciones de prestación del servicio, lo que implica que si se multiplica dicha cifra por los 47.655.775 de abonados del servicio de telefonía móvil, da como resultado que si cada uno de los suscriptores leyera y entendiera su contrato de telefonía móvil sería necesario invertir en dicha tarea casi 300 millones de horas hombre. Con base en todos los elementos expuestos en este documento, la CRC ha decidido iniciar un proceso de simplificación de los contratos con el fin de convertir estos documentos en verdaderas herramientas del ejercicio de los derechos de los usuarios, en este documento se propone la simplificación de los contratos de telefonía móvil, proceso que corresponde con los avances internacionales en materia de simplificación y que garantice un ambiente adecuado para la toma de decisiones y el entendimiento y ejercicio de los derechos de los usuarios. Para tales efectos, se aplicó el método Siegel-Etskorn de simplificación a partir del cual la CRC logró diseñar un contrato tipo de telefonía móvil en una hoja que contiene toda la información relevante para el usuario de una manera clara y organizada lógicamente, y cuya lectura puede hacerse en aproximadamente doce (12) minutos."

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Esta es la principal diferencia entre los conceptos de información y de publicidad en el régimen de protección al consumidor, pues mientras en relación con la información no se admite el suministro de datos falsos, esto es, no veraces, la publicidad por regla general puede contener afirmaciones, mensajes o proclamas que no correspondan a la realidad, pues, por definición la publicidad tiene como finalidad influir en una decisión de consumo, llamar la atención del cliente, posicionar el producto en la mente del consumidor, todo lo cual se logra más fácilmente con mensajes que pueden ser exagerados, fantasiosos, si se quiere irreales, que son propios del lenguaje creativo utilizado en la publicidad. Ahora bien, lo que no resulta permisible y, en cambio, está prohibido de manera expresa por el Estatuto del Consumidor, es que la publicidad incorpore un mensaje ajeno a la realidad de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión al consumidor.

Esta exigencia de veracidad y verificabilidad en la información, es una clara aplicación del

principio de la buena fe objetiva, pues se entiende que el productor o proveedor que suministra información real sobre sus productos y que además está en capacidad de demostrar que la información transmitida es cierta, está atendiendo sus deberes elementales de corrección y lealtad; pero sobretodo, estos dos requisitos permiten cimentar la confianza del consumidor, elemento básico de la relación de consumo. En efecto, el consumidor, por la asimetría que caracteriza la relación de consumo, la mayoría de las veces está en imposibilidad de verificar la veracidad de las afirmaciones que le suministra el empresario (llámele productor o proveedor), por el contrario, debe poder depositar su confianza en que su contraparte está entregándole información cierta sobre el bien o servicio. En este mismo sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio en una de sus decisiones señaló que “*las afirmaciones objetivas que contenga un anuncio deben ser ciertas, verificables y desde luego comprobables, por cuanto el consumidor confía en que las afirmaciones objetivas*

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

que contiene un mensaje sean ciertas”<sup>110</sup>.

De otra parte, encontramos que mientras el numeral 1.3 del artículo 3º establece que el consumidor tiene derecho a recibir información **completa**, el artículo 23 exige que la información sea **suficiente**. Lo cierto es que al consumidor debe entregársele tanta información como sea necesario para la adecuada formación de su decisión de consumo. No existe una fórmula única que aplique de manera generalizada para todos los bienes y servicios ni, como ya mencionamos se puede recurrir a la solución de decir que se debe entregar absolutamente toda la información sobre el producto. No en todos los casos hará falta revelar tanta información para que el consumidor entienda adecuadamente si el producto ofrecido sí satisface su necesidad, comprenda las consecuencias que tendría su decisión de consumo y así,

cumplir los fines del deber de información<sup>111</sup>.

Otro de los requisitos, y tal vez uno de los más importantes, que debe respetar la información es el de ser suministrada de manera oportuna, pues como se ha mencionado tantas veces, la decisión de consumo debe tomarse de manera informada para garantizar que la elección esté bien fundada. Así las cosas, el momento oportuno por regla general se presentará antes de que el consumidor tome la decisión de consumo. No obstante, no se puede desconocer que el deber de suministrar información persiste durante la vigencia de la relación de consumo e incluso luego de su terminación.

---

110. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 50582 de 24 de agosto de 2012

---

111. Saavedra Muñoz. Ob. Cit., p. 159: “De la práctica y la casuística van surgiendo más características que enriquecen el contenido del deber de información que, se repite, no puede satisfacerse con una fórmula abstracta. “Por ello se resalta que, puesto que esta obligación se fundamenta en la buena fe objetiva, se debe tener en cuenta el caso específico, por lo que la persona más adecuada para definir la información que requiere el consumidor es el empresario.”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Finalmente, el Estatuto del Consumidor exige que se suministre información idónea, esto es, la que resulte apropiada y de utilidad para que el consumidor conozca de manera acertada las características y los riesgos asociados al bien o servicio.

#### 3.1.3. INFORMACIÓN MÍNIMA

Como se mencionó, el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, resulta fundamental en cuanto determina de manera expresa cuáles son los aspectos que, como mínimo, deben ser informados a los consumidores en relación con los productos que se ofrecen, discriminando cuáles le corresponde informar al productor y cuáles al proveedor o expendedor.

Así, es importante resaltar que esta disposición advierte que los aspectos allí enlistados deben ser informados sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, lo cual implica, que se dejan a salvo los requisitos de información que se exigen en otros regímenes con carácter especial, así como los dispuestos en ejercicio de la facultad

reglamentaria del Gobierno Nacional o en uso de las competencias atribuidas por la Ley a la Superintendencia de Industria y Comercio para emitir instrucciones. En todo caso, resulta indiscutible que en ningún caso, el productor podrá suministrar menos información de la que se indica en este artículo 24.<sup>112</sup>

Artículo 24. Contenido de la información.

La información mínima comprenderá:

---

112. Correa Henao, Magdalena. El Estatuto del Consumidor: Aspectos generales sobre la naturaleza, ámbitos de aplicación y carácter de sus normas. En Perspectivas del Derecho del Consumo, Directora Carmen Ligia Valderrama. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. Pp 77-158: "La información mínima no excluye entonces la aplicación de disposiciones puntuales que sometan a los productores o proveedores de bienes o servicios a regímenes especiales. Esas es la función que cumple la locución adverbial "sin perjuicio" del precepto, pues los deja a salvo, no tienen menoscabo ni detrimento en lo que ajuste el Derecho a las exigencias, riesgos, condiciones, calidades del producto o servicio del régimen especial o de las personas que lo consumen. Mas, con el énfasis creado por la norma de la Ley 1480, en cuanto a la fijación de mínimos, lo que se determina es que en ningún caso la información por suministrarse al consumidor será menor que la prevista en el Estatuto".

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

1. Sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, como mínimo el productor debe suministrar la siguiente información:

1.1. Las instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización del servicio;

1.2. Cantidad, peso o volumen, en el evento de ser aplicable; Las unidades utilizadas deberán corresponder a las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades o a las unidades acostumbradas de medida de conformidad con lo dispuesto en esta ley;

1.3. La fecha de vencimiento cuando ello fuere pertinente. Tratándose de productos perecederos, se indicará claramente y sin alteración de ninguna índole, la fecha de su expiración en sus etiquetas, envases o empaques, en forma acorde con su tamaño y presentación. El Gobierno reglamentará la materia.

1.4. Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la

autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.

2. Información que debe suministrar el proveedor:

2.1. La relativa a las garantías que asisten al consumidor o usuario;

2.2. El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley.

En el caso de los subnumerales 1.1., 1.2. y 1.3 de este artículo, el proveedor está obligado a verificar la existencia de los mismos al momento de poner en circulación los productos en el mercado.

#### PARÁGRAFO.

El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación”.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En este punto, cabe recordar que el legislador debe cumplir el mandato constitucional de regular la información que debe suministrarse al público, en la comercialización de bienes y servicios<sup>113</sup>. Así, el numeral 7 del artículo 5 del Estatuto del Consumidor, al definir el concepto de información, indicó algunas de las características o referencias que pueden ser informadas respecto de un bien o servicio, tales como la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad.

Por su parte, el artículo 24 determina los aspectos que, como mínimo, deben informarse al consumidor; de esta forma, el legislador reconoce que algunas características o aspectos del producto son más relevantes

o, si se quiere esenciales, para cumplir con los fines de la información, esto es, para que el consumidor tome una decisión de consumo razonada.

Consideró el legislador entonces que, para lograr superar la situación de asimetría informativa que existe entre productores/expendedores y consumidores es primordial que este sea informado, al menos, de los siguientes aspectos:

Por parte del productor del bien o prestador del servicio y, por supuesto, cuando sea pertinente de acuerdo con el producto de que se trate: (i) instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del bien o utilización del servicio; (ii) Cantidad, peso o volumen; (iii) fecha de vencimiento; (iv) Las especificaciones del bien o servicio.

En este punto bien vale la pena referirnos a la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 24 con fundamento en la causal de omisión legislativa relativa, por excluir de la información mínima la referente a si los alimentos que se

---

113. Constitución Política. Artículo 78: “La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”. (Subrayas fuera de texto).

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

comercializan o sus componentes fueron modificados genéticamente, esto es, si se trata de productos transgénicos o no.

Aseveró la demandante que este es un aspecto de los productos alimenticios que es esencial a su calidad y naturaleza y por ende es relevante para los consumidores y el no informarlo vulnera el derecho constitucional a una información completa y veraz sobre los alimentos, con la consecuente afectación a la libertad de los consumidores para escoger y la violación al libre desarrollo de la personalidad.

Al respecto, consideró la alta Corporación, que, en efecto, el artículo 24 acusado no incluyó “un elemento esencial de la información en materia de derecho al consumo, que debía ser incluido en esa norma para proteger de manera efectiva los derechos del consumidor, su libre elección y los potenciales riesgos frente a la salud de las personas. En efecto, la ley no indicó el deber del productor de informar sobre la especificación del bien, o sobre si los alimentos o sus componentes eran genéticamente modificados, un elemento que como se

dijo era una información cardinal al producto, ya que tiene que ver con: (a) la forma en que se producen ciertos productos alimenticios, (b) con las características más intrínsecas de su composición física; (c) con las expectativas de calidad que se generan, en el caso por ejemplo, de aspectos mejorados, inclusión de vitaminas, etc. Y (d) porque se trata de información que puede estar ligada a riesgos a la salud”.

Por lo anterior, la Corte Constitucional determinó la exequibilidad del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, salvo el numeral 1.4., referente a: “Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima”, que se declaró constitucional por el término de dos (2) años, hasta tanto el Congreso incluya la información mínima sobre alimentos modificados genéticamente o con componentes genéticamente modificados<sup>114</sup>.

---

114. Corte Constitucional. Sentencia C-583/15. MP. Gloria Stella Ortíz Delgado.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Cabe aclarar que la Corte reconoció que sobre la materia ya existía el Reglamento Técnico No 4254 de 2011 emitido por el Ministerio de Protección Social a través del cual se dictan disposiciones relacionadas con el rotulado y etiquetado de los alimentos para consumo humano envasados o empacados que contengan o sean organismos genéticamente modificados, así como a la identificación de materias primas que sean o contengan organismos genéticamente modificados utilizadas para la producción de alimentos para consumo humano, que se comercialicen en el territorio nacional; no obstante, indicó la Corporación que era al legislador al que le correspondía, en cumplimiento del artículo 78 superior, asegurarse de que esta información esencial fuera considerada como información mínima, sin delegar su competencia constitucional explícita en autoridades administrativas para que éstas definieran si la mencionada información debía o no ser incluida en el etiquetado de los productos.

En todo caso, sobre el mencionado Reglamento Técnico

aclaró la Corte que, mientras el legislador no regule el tema en los términos señalados por esta sentencia<sup>115</sup>, la regulación reglamentaria existente seguirá produciendo sus efectos.

De otra parte, el artículo 24 señala que es obligación del proveedor o expendededor informar al consumidor sobre (i) las garantías y (ii) el precio.

En relación con la garantía sobre bienes y servicios, es pertinente recordar que la Ley 1480 de 2011, estableció una garantía

---

115. Ibídem.: “92. (...) En este caso, dado que el tema del etiquetado ofrece opiniones jurídicas tan disímiles, se trata de un tema bastante técnico y el margen de apreciación del Legislador es amplio, se le dará al Congreso un término para que integre debidamente a las especificaciones del bien o servicio regulado en el Estatuto del Consumidor, el tema de los alimentos GM o con contenido GM, a fin de que sea él quien decida de manera definitiva, conforme a la Carta, qué posición se va a adoptar sobre el tema y de esta forma, avale o complemente la normatividad ya existente, que ha sido definida por las autoridades administrativas. Dicho en otros términos, al considerar que la modificación genética del bien o la integración del mismo con este tipo de condiciones, constituye una especificación del bien con una marcada especificidad técnica, su regulación corresponde al Legislador y a él corresponderá llenar el vacío legal actualmente existente.”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

de tipo legal, que está a cargo tanto del productor como del proveedor, consistente en la obligación de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y por el buen estado y funcionamiento de los productos<sup>116</sup>. Si bien la responsabilidad por el cumplimiento de la garantía legal recae solidariamente en los productores y proveedores, la responsabilidad de informar la existencia y términos de la garantía recae, como se dijo, en el proveedor, en los términos del artículo 24 en comento.

En el caso de la garantía legal, toma especial importancia el deber de informar sobre las condiciones y el término de la misma. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8º del Estatuto del Consumidor, el término será el dispuesto por la ley o por la autoridad competente, como podría ser el caso de la garantía legal sobre los inmuebles<sup>117</sup> o sobre vehículos<sup>118</sup>, y, a falta de disposición de obligatorio cumplimiento, el término de la garantía legal será el anunciado por el productor y/o proveedor.

El mismo artículo 8º, actúa como norma de carácter supletorio, al determinar la consecuencia de que no se informen las condiciones o la vigencia de la garantía en los siguientes casos:

---

116. Ver Artículo 7º de la Ley 1480 de 2011.

117. Para el caso de los inmuebles, el artículo 8º de la Ley 1480 de 2011 y el artículo 2.2.2.32.3.3. del Capítulo 32 del Decreto 1074 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo) establecen con carácter imperativo, que la garantía legal comprende la estabilidad de la obra por diez (10) años, y para los acabados y líneas vitales por un (1) año.

118. Artículo 1.2.2.2. del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio:

“La garantía de calidad y servicio de postventa amparará el producto por todos los defectos no imputables al usuario y asegurará la obligación de proporcionar la asistencia técnica necesaria para el mantenimiento, como mínimo, en las condiciones siguientes:

Para vehículos particulares, por doce (12) meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o veinte mil (20.000) kilómetros de recorrido, lo que primero se cumpla.

Para vehículos de servicio público de transporte de pasajeros, por seis (6) meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o cincuenta mil (50.000) kilómetros de recorrido, lo que primero se cumpla.

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

- » En el caso de productos nuevos, de no indicarse el término, será de un año.
- » Para los productos usados en los que se haya vencido el término de la garantía legal, si el proveedor desea venderlos sin garantía, deberá informar de esta circunstancia al consumidor, quien deberá aceptarla expresamente y por escrito. La norma establece que si no se informó al consumidor y no media su aceptación, el producto usado tendrá una garantía de 3 meses.
- » Caso similar se presenta con los servicios que suponen la entrega del bien, que pueden ser prestados sin garantía, si se informa de esto al consumidor y éste lo acepta expresamente y por escrito. La ley dispone que si esto no fue informado al consumidor y aceptado por éste, el servicio tendrá una garantía de 3 meses.

En adición a la garantía legal, la ley reconoce la posibilidad de que los productores, los proveedores o terceros especializados,

ofrezcan, de forma gratuita u onerosa, garantías suplementarias, que necesariamente deben orientarse a mejorar la cobertura de la garantía legal. Estas garantías deben constar por escrito, ser de fácil comprensión y tener caracteres legibles a simple vista. En el caso de que la garantía suplementaria conlleve el pago por parte del consumidor, este deberá haberla aceptado de manera expresa y por escrito.

De otra parte, como se mencionó, el proveedor o expendedor está en la obligación de informar adecuadamente el precio del bien o servicio. Para el efecto, deberá observar, no sólo lo dispuesto en el artículo 26 del Estatuto del Consumidor, sino las disposiciones del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, a las que haremos referencia más adelante.

Adicionalmente, la norma en comento indica que, si bien es obligación del productor suministrar la información sobre instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

del servicio, cantidad, peso o volumen del producto y su fecha de vencimiento, el proveedor por su parte está obligado a verificar al momento de comercializar esos productos, que esta información se esté entregando a los consumidores.

#### 3.1.4. LA RESPONSABILIDAD POR LA INADECUADA O INSUFICIENTE INFORMACIÓN

El artículo 23 de la Ley 1480 de 2011, indica que los productores y proveedores serán responsables Consumidor exige que la informace que la informacbreque se suministre infrmacionamos, se puede conclutor o proveedor ema partide todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información, disposición que debe leerse acompañada del Parágrafo del artículo 24 del Estatuto del Consumidor, que establece las causales de exoneración de responsabilidad aplicables en el caso de la información inadecuada o insuficiente, así:

**“Parágrafo. El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad**

*cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación.”*

En torno al régimen de responsabilidad acogido por el legislador, se observa que este corresponde a un esquema de responsabilidad sin culpa, y que las causales de exoneración de responsabilidad de proveedores y productores corresponden en general a causas externas<sup>119</sup>.

De otra parte, no obstante la aparente contundencia del artículo 23 al determinar la responsabilidad en cabeza de productores y proveedores por los daños ocasionados por la inadecuada

---

119. Monsalve Caballero. Ob. Cit., p. 244: “de forma novedosa, el estatuto acude a un régimen de responsabilidad muy similar al aplicado a la ‘responsabilidad objetiva’ en cuanto al cumplimiento estricto del contenido mínimo allí enunciado, ‘aceptando como único exculpante la causa ajena. Creemos que en dicho régimen quedó establecida una obligación de resultado de igual circunstancia como el artículo 23, pero que no admitiría sino situaciones extrañas a la esfera contractual del deudor para su exculpación, al concretarse legalmente un contenido mínimo que siempre deberá presentarse sobre los productos y/o servicios’.

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

o insuficiente información, un vasto sector de la doctrina, ha evidenciado y reprochado la falta de claridad sobre las consecuencias jurídicas que tendría el incumplimiento de los deberes de información previstos en el Estatuto.

Al respecto, Rodríguez, por ejemplo, considera que “en el título V dedicado a la información se prevé que los proveedores y productores ‘serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información’ (art. 23), pero no se indica si, adicionalmente, la parte afectada con el incumplimiento del deber de información podría, por ejemplo, exigir el cumplimiento del contrato en los términos que una persona razonable habría

podido entender al no haberse suministrado la información exigida por la ley o, eventualmente, resolver el contrato. Lo mismo se puede afirmar respecto de las demás situaciones contractuales específicas previstas en el Estatuto (operaciones mediante sistemas de financiación, ventas realizadas por medio de métodos no tradicionales o a distancia, y contratos celebrados mediante los sistemas de comercio electrónico). En todos estos casos será la autoridad correspondiente quien, en el caso concreto, tendrá que entrar a determinar si, además de los eventuales daños in contrahendo que se pudieron haber causado, el consumidor puede ejercer algún tipo de acción (cumplimiento, nulidad, resolución).”<sup>120</sup>

120. Rodríguez Olmos. Ob. Cit., p. 170. En similar sentido Monsalve Caballero. Ob. Cit., p. 247: “¿a qué tipo de daño hace alusión el artículo 23 cuando afirma que serán responsables los productores y/o proveedores como consecuencia de la inadecuada o insuficiente información? habría que comenzar por resaltar que el NEC no consagró con claridad un panorama de consecuencias jurídicas, especialmente civiles, por infracción a las obligaciones de información previas. Por ello es necesario acudir a los supuestos que la doctrina, especialmente extranjera, ha enumerado y sistematizado. Los agruparemos acudiendo a las sanciones consagradas tanto en el NEC como en los demás marcos jurídicos que conforman el sistema de fuentes en el derecho de consumo, así: ‘los supuestos producidos por acción, al suministrar una información falsa o inexacta, como por omisión, total o parcial.’” Por su parte, Salgado Ramírez. Ob. Cit., p. 341, también advierte que: “(...) debido a descuidos de técnica legislativa, es posible que las normas sobre deberes explícitos de informar guarden total silencio sobre una sanción específica, o al menos en función del consumidor planteándose el interrogante, por ejemplo, de si constituyen formalidades que podrían acarrear nulidad del contrato o la terminación del contrato. Normalmente, en caso de violación no tiene el consumidor sino la misma posibilidad de encauzar la protección de su interés que le ofrece el Derecho común: encuadrarlo en normas relativas a los vicios del consentimiento, o fundar una pretensión resarcitoria, si es el caso.”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### 3.1.5. INFORMACIÓN DE PRODUCTOS NOCIVOS

##### **“Artículo 25. Condiciones especiales.”**

*Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales y en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, tratándose de productos que, por su naturaleza o componentes, sean nocivos para la salud, deberá indicarse claramente y en caracteres perfectamente legibles, bien sea en sus etiquetas, envases o empaques o en un anexo que se incluya dentro de estos, su nocividad y las condiciones o indicaciones necesarias para su correcta utilización, así como las contraindicaciones del caso.”*

En tratándose de productos que por su naturaleza o por sus componentes sean nocivos para la salud, el artículo 25 del Estatuto del Consumidor establece la obligación especial de que se informe su nocividad, así como las indicaciones necesarias para su correcta utilización y las con-

traindicaciones que debe tener en cuenta el consumidor.

Este deber de información cumple con una función de no promoción que, a juicio de algunos autores<sup>121</sup>, es propia del derecho del consumo, pero ajena a las funciones tradicionales que tiene el deber de información precontractual en el derecho común. En efecto, la obligación de informar sobre la nocividad busca, además que alertar al consumidor<sup>122</sup>, desincentivar la demanda de estos productos, por ser dañinos para la salud.

---

121. Ver Salgado Ramírez. Ob. Cit., p.339-340.

122. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución 50249 de 26 de agosto de 2014. “(...) se reitera que las previsiones contenidas en el régimen de protección al consumidor –incluida la ley antitabaquismo–, en relación con la veracidad y suficiencia frente a las condiciones objetivas de la información que se anuncia, buscan evitar que los consumidores estén expuestos a tomar decisiones con fundamento en una información incompleta sobre los efectos nocivos en su salud”.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Esta obligación de información, de acuerdo con la norma en comento, puede cumplirse incluyendo la indicación sobre la nocividad, las condiciones para correcta utilización y las contraindicaciones de manera clara, precisa y legible en las etiquetas, envases, empaques o bien en un anexo que se entregue con el bien.

Ahora bien, es importante destacar que este artículo 25 advierte que la obligación de información se establece *sin perjuicio* de lo dispuesto en normas especiales y en reglamentos técnicos o medidas sanitarias. Esto es, no se excluye, por el contrario: se deja a salvo la aplicación de otras condiciones establecidas en regímenes especiales.

Para completar el mecanismo de protección a la salud de los consumidores, de forma muy acertada el artículo 31 de la misma codificación dispone que en la publicidad que se realice sobre productos nocivos también se debe incluir una clara advertencia al público acerca de su nocividad y de la necesidad de consultar las indicacio-

nes para su uso correcto y las contraindicaciones.

Cabe recordar que, también con el fin de proteger la salud de los consumidores, el legislador dispuso que la seguridad de los productos, esto es, la condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de utilización no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores, puede depender, entre otros aspectos, de la información que se suministre sobre él<sup>123</sup>.

Nótese que en este caso se trata del supuesto en el cual la ausencia, insuficiencia o falta

123. Ley 1480 de 2011: “Artículo 5º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

(...)

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

(...)”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

de veracidad de la información sobre un producto es determinante en la calificación del mismo como inseguro, mientras que el supuesto de hecho regulado por el artículo 25 es el del producto que es per sé dañino para la salud (por su naturaleza o por sus componentes), con lo cual, partiendo de que el producto es nocivo, se genera la obligación de informar sobre su nocividad a los consumidores.

#### 3.1.6. INFORMACIÓN SOBRE EL PRECIO DE LOS PRODUCTOS

**“Artículo 26. Información pública de precios.**

El proveedor está obligado a informar al consumidor en pesos colombianos el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos y costos adicionales de los productos. El precio debe informarse visualmente y el consumidor solo estará obligado a pagar el precio anunciado. Las diferentes formas que aseguren la información visual del precio y la posibilidad de que en algunos sectores se indique

el precio en moneda diferente a pesos colombianos, serán determinadas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Los costos adicionales al precio, generados por estudio de crédito, seguros, transporte o cualquier otra erogación a cargo del consumidor, deberá ser informada adecuadamente, especificando el motivo y el valor de los mismos. En el evento de que aparezcan dos (2) o más precios, que existan tachaduras o enmendaduras, el consumidor sólo estará obligado al pago del precio más bajo de los que aparezcan indicados, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la presente ley.

Cuando el producto esté sujeto a control directo de precios por parte del Gobierno Nacional, el fijado por este será el precio máximo al consumidor y deberá ser informado por el productor en el cuerpo mismo del producto, sin perjuicio del menor valor que el proveedor pueda establecer.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

**Parágrafo 1o.** Los organismos o autoridades encargados de establecer o fijar precios de bienes o servicios ordenarán la publicación de las disposiciones respectivas en el Diario Oficial y al menos en dos (2) diarios de amplia circulación nacional. Los proveedores y productores tendrán dos (2) días a partir de la publicación en el Diario Oficial, para adecuar todos sus precios a lo ordenado por la autoridad.

**Parágrafo 2o.** La Superintendencia de Industria y Comercio determinará las condiciones mínimas bajo las cuales operará la información pública de precios de los productos que se ofrezcan a través de cualquier medio electrónico, dependiendo de la naturaleza de este”.

Como se ha mencionado, el precio de los productos es uno de los aspectos o características que hacen parte de la información mínima que debe suministrarse a los consumidores, estando esta obligación en cabeza del proveedor o expendedor.

En efecto, el legislador incluyó el precio en el listado del artículo 24 del Estatuto del Consumidor, por ser una información esencial y objetiva sobre los productos, que el consumidor tiene no solo la necesidad sino el derecho de conocer, a fin de tomar una decisión de consumo razonada.

No obstante, para que la información sobre el precio se considere adecuada, debe cumplirse una serie de condiciones establecidas tanto en el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011, como en el Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

#### 3.1.6.1. INFORMACIÓN EN PESOS COLOMBIANOS

Así, en primer lugar tenemos que el precio debe informarse en pesos colombianos. Esta previsión tiene su fundamento en que el peso es la única moneda de curso legal en territorio colombiano; la misma norma faculta a la Superintendencia de Industria y Comercio para determinar los sectores que podrían indicar el

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

precio en una moneda diferente, no obstante, hasta la fecha esta Entidad no ha emitido ninguna instrucción en este sentido para algún sector en particular.

Mención especial debe hacerse sobre lo que acontece en el sector del turismo en materia de fijación de precios. La Ley 1558 de 2012, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones, establece en el artículo 30 lo siguiente:

#### **“Artículo 30. De la publicidad turística.**

El número que corresponda al Registro Nacional de Turismo deberá ser incluido en toda publicidad del prestador de servicios turísticos. Tanto los prestadores de servicios turísticos como las empresas de transporte en el caso de anunciar precios, deberán incluir todos los impuestos del país o del exterior, tasas, cargos, sobrecargos o tarifas que afecten el precio final, la moneda de pago de los servicios ofrecidos y el tipo de cambio

aplicable si el precio estuviere indicado en moneda diferente a la de curso legal en Colombia. La infracción a lo dispuesto en este artículo se considerará publicidad engañosa”. (subrayas fuera del texto).

De los términos del artículo citado, se desprende que el legislador le permitió a los prestadores de servicios turísticos anunciar el precio en moneda diferente al peso colombiano, sujeto a la condición de que en el mismo anuncio se informe el tipo de cambio aplicable.

Esta disposición, como se ve, hace parte del régimen especial del sector turismo, por lo cual tiene aplicación preferente en materia de fijación de precios de los servicios turísticos y el artículo 26 en comento se aplicaría sólo de manera suplementaria. Cabe recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, “(...) Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumi-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

dor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley. (...)".

#### 3.1.6.2. INFORMACIÓN DEL PRECIO TOTAL DEL PRODUCTO

De otra parte, el artículo 26 del Estatuto del Consumidor, establece que debe informarse el precio total del producto, esto es, el valor que pagaría el consumidor, en el que deben estar incluidos todos los impuestos y costos adicionales, tales como los correspondientes a estudio de crédito, seguros, transporte o cualquier otra erogación a cargo del consumidor. Para el caso de estos costos adicionales, deberá informarse, además, el motivo y el valor de los mismos.

Esta previsión busca evitar que el consumidor sea defraudado, al haber adoptado su decisión de consumo con base en un precio, que luego resulta incrementado por cuenta de costos que no habían sido informados desde el inicio. Resulta claro en

todo caso que este requisito de informar el precio total del producto guarda estrecha relación con la exigencia del artículo 23 de la Ley 1480 de 2011, en el sentido de que la información debe ser suficiente y oportuna.

Por su parte, y en el mismo sentido, la instrucción impartida por la Superintendencia de Industria a través de la Circular Única establece que, con independencia del sistema que escoja el proveedor para informar al público los precios de los productos, el valor anunciado debe corresponder al “precio total del producto, el cual incluirá cualquier cargo adicional o impuesto a que hubiere lugar, sin perjuicio de su discriminación en las facturas conforme a las disposiciones tributarias”<sup>124</sup>.

124. Superintendencia de Industria y Comercio. Título II de la Circular Única: Artículo 2.3.1. Sistemas de indicación pública de precios:

En cualquier sistema de información sobre precios dirigida a los consumidores, se deberá indicar el precio total del producto, el cual incluirá cualquier cargo adicional o impuesto a que hubiere lugar, sin perjuicio de su discriminación en las facturas conforme a las disposiciones tributarias. La indicación pública de precios puede hacerse en listas, en los bienes mismos, en góndolas, anaqueles o estantes.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Nótese que, incluso en el régimen especial aplicable a los servicios turísticos, en el artículo 30 ya citado, se adopta la premisa de que al consumidor debe informársele claramente el precio total o final del servicio, así: “(...) en el caso de anunciar precios, deberán incluir todos los impuestos del país o del exterior, tasas, cargos, sobrecargos o tarifas que afecten el precio final (...)”.

En tal sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio expuso:

“(...) es obligación del proveedor informar de manera suficiente y veraz al consumidor sobre las características y condiciones de los servicios y bienes que ofrece, como es el valor completo de los productos que comercializa, para asegurar que la persona que reciba dicho mensaje forme de una manera adecuada su voluntad sobre la compra del bien o adquisición del servicio, de forma tal que resulte acorde con las razonables expectativas que se han creado.

De manera que cuando se difunde una información comercial señalando el valor de un servicio turístico, resulta de gran importancia informar el precio definitivo y completo, incluyendo todos los impuestos pertinentes desde la primera oportunidad que se dirige al consumidor la oferta, tal y como lo exige la normatividad señalada, en la medida que dicho elemento objetivo de la información, resulta esencial al momento de adoptar una decisión de compra”<sup>125</sup>.

#### 3.1.6.3. INFORMACIÓN VISUAL DEL PRECIO

En tercer lugar, la norma analizada estableció que el precio debe informarse visualmente. La visualidad a que hace referencia el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011 es requerida en razón a que su objeto es permitir que los consumidores puedan acceder al

125. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 2521 de 30 de enero de 2015.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

precio de los productos de manera directa sin acudir a intermediarios o mecanismos alternos. Ahora bien, la Superintendencia de Industria y Comercio ha definido a través de la Circular Única, como sistemas de indicación pública de precios los siguientes:

- » en listas,
- » en los bienes mismos,
- » en góndolas, anaqueles o estantes.

El proveedor que, como se ha dicho es el obligado a suministrar información sobre el precio de los productos puede escoger entre las diferentes formas que para el efecto ha señalado la instrucción de la Superintendencia, siempre y cuando asegure que el precio resulte visualmente accesible – y no simplemente visible - para los consumidores.

En este sentido, vale la pena recordar que la Superintendencia ha considerado de manera reiterada que este requisito de que el precio sea visual no se suple en términos generales con la puesta a disposición en el establecimiento de dispositivos electrónicos para la verificación

de precios, que permiten que el consumidor confirme el valor de los productos mediante el acercamiento de éstos al mecanismo dispuesto por el proveedor.

En este punto, la Superintendencia de Industria y Comercio afirmó:

*“Frente al argumento del recurrente, según el cual existen otros mecanismos para obtener información de los precios de los productos denominados por el recurrente como “verificadores”, este Despacho precisa que no es aceptable la implementación de los sistemas que menciona la sociedad como una forma de indicar los precios de sus productos, pues resulta notoria la diferencia entre verificar e indicar, pues lo que necesita el consumidor en primera instancia, es que le informen el precio y, si lo considera necesario, proceder a **verificarlo a través de un aparato electrónico**, como lo mencionó la recurrente.*

En efecto, de conformidad con el régimen vigente, la

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

obligación no se satisface en forma alternativa poniendo a disposición de los consumidores mecanismos para que averigüen el precio de los productos a través del “verificador de precios” o por medio de la caja de pago, con ello no se logra el cometido de la norma, ya que como fue explicado, el sentido de la ley es que el precio sea público y visible”<sup>126</sup>.

Se exceptúa de lo anterior, el caso de los medicamentos que se expenden bajo la modalidad de farmacia atendida, esto es, que no están al libre acceso del público. Para este supuesto, el artículo 2.5.1. del Título II de la Circular Única dispone que el proveedor podrá “optar por indicar el precio al consumidor mediante la pantalla de un verificador y/o lector electrónico, que utilizando la tecnología POS o su equivalente, procese la información del código de barras impreso o adherido al envase, empaque, o en el cuerpo del medicamento”.

#### 3.1.6.4. EL CONSUMIDOR SOLO ESTARÁ OBLIGADO A PAGAR EL PRECIO ANUNCIADO

Finalmente, el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011 prescribe que el consumidor solo estará obligado a pagar el precio anunciado, es decir, que el precio informado debe coincidir con el que se cobre efectivamente al consumidor. También señala la norma que, en el evento de que aparezcan dos o más precios o que existan tachaduras o enmendaduras, el consumidor sólo estará obligado al pago del precio más bajo de los que aparezcan indicados.

En estos casos, resulta indiscutible que la conducta del proveedor o expendedor vulnera el derecho que tienen los consumidores a recibir información clara, transparente, precisa, comprensible y veraz sobre un elemento objetivo determinante de su decisión de consumo, como es el precio. Por esta razón, la ley dispone que, independientemente de la consecuencia señalada en la misma norma en el sentido de que el consumidor sólo deberá pagar el precio más bajo, procederá la imposición de sanciones

126. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 04110 de 31 de enero de 2014.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

por vulneración a las normas de protección al consumidor por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Esta disposición en el sentido de que el consumidor sólo está obligado a pagar el precio que le fue informado tiene una consecuencia muy importante, relacionada con la obligación del expendedor de devolver al consumidor las vueltas o el cambio exacto cuando paga por un bien o servicio.

Al respecto, la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio también contiene una serie de instrucciones que obligan a los almacenes de cadena y grandes supermercados a contar con las denominaciones necesarias para dar al consumidor el cambio o “vueltas” correctas<sup>127</sup>; para mayor

claridad la norma indica que el cambio nunca podrá ser inferior al que arroje la cuenta.

Así las cosas, los almacenes de cadena y grandes supermercados, en todos los casos, deben devolver el cambio correcto y, si no existe moneda en la denominación requerida para dar las vueltas exactas (porque por ejemplo, el precio anunciado fue \$1.996, a sabiendas de que no existe moneda en denominación de cuatro pesos en curso legal en Colombia) o simplemente en ese momento el establecimiento no tiene disponibles las denominaciones requeridas (si el precio es \$1.950, pero en ese instante el establecimiento no tiene monedas de 50 pesos disponibles), el proveedor deberá asumir las consecuencias, devolviéndole al consumidor un cambio superior, pero jamás inferior, de forma que el consumidor no debe resultar perjudicado.

---

127. Numeral 2.3.2.4. del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio: “Disponibilidad de ‘vueltas’: Para la fijación del precio al público se deberán utilizar denominaciones en moneda de curso legal. Será responsabilidad del establecimiento disponer de las denominaciones necesarias para suministrar al consumidor el cambio correcto. En ningún caso el cambio podrá ser inferior al que arroje la cuenta”.

Esto implica también que bajo ninguna circunstancia los almacenes de cadena pueden retener “por derecha”, sin autorización expresa del consumidor, la suma requerida para el redondeo de vueltas, mucho menos

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

con fines de supuestas donaciones recaudadas por el almacén.

Finalmente, debemos recordar que por disposición de la Circular Única mencionada, cada establecimiento abierto al público de los grandes almacenes debe designar una persona responsable del cumplimiento de esta obligación, y asimismo, debe fijar un aviso, en el que se indique textualmente y de manera legible a simple vista desde todas las registradoras o cajas lo siguiente:

*“Por disposición de la Superintendencia de Industria y Comercio, este establecimiento debe contar con las denominaciones necesarias para dar al consumidor el cambio o “vueltas” correctas y, en ningún caso, el cambio podrá ser inferior al que arroje la cuenta. Como responsable del cumplimiento de estas disposiciones se ha designado a (nombre del responsable local del cumplimiento) quien atenderá sus inquietudes y reclamos. En caso de persis-*

*tir el incumplimiento, agradecemos informar al 9 800 910165”.*

Ahora bien, si el establecimiento está ubicado en la ciudad de Bogotá, deberá indicar el número de teléfono 4049044 para la recepción de cualquier reclamo por parte de la Superintendencia.

Consideramos que este mecanismo permite que los consumidores conozcan sus derechos en relación con las “vueltas” y tengan claridad sobre ante quién pueden reclamarlos.

#### 3.1.6.5. INDICACIÓN DEL PRECIO POR UNIDAD DE MEDIDA (PUM)

En relación con la obligación de anunciar al público los precios de los productos, no puede olvidarse que la Circular Única también impartió para los expendedores que tengan la calidad de Gran Almacén, la instrucción de indicar el Precio por Unidad

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

de Medida (PUM)<sup>128</sup> para cada bien por medida que ofrezcan al público, salvo para algunos productos que se encuentran enlistados en la misma disposición<sup>129</sup>.

El PUM, es la cifra que resulta de dividir el precio total de

un bien por la cantidad neta de masa, volumen o longitud que este tiene. La información del PUM le permite a los consumidores tener un parámetro de comparación que le aporta elementos importantes a la toma de su decisión de consumo. En efecto,

---

128. Definiciones Para los efectos del presente numeral, entiéndase por:

- a) Unidad de medida: Magnitud de masa, volumen o longitud en que se expresa la cantidad de un bien. La unidad de masa es el kilogramo, la de volumen el litro y la de longitud el metro.
- b) Precio por unidad de medida (PUM): Cifra en pesos resultante de dividir el precio total de cada bien por la cantidad neta de masa, volumen o longitud correspondiente.
- c) Gran almacén: Todo establecimiento de comercio que venda bienes de consumo masivo al detal y cuyos ingresos brutos bimestrales sean iguales o mayores a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, tales como almacenes de cadena, almacenes por departamentos, supermercados e hipermercados. Para determinar los ingresos brutos se tendrán en cuenta todos los ingresos de los establecimientos de un mismo gran almacén y los bimestres se contarán como se señala para la presentación del impuesto de industria y comercio. La entidad que en un bimestre adquiera la condición de gran almacén, la conservará durante seis (6) bimestres más, contados a partir del último en que sus ventas así lo hubieran determinado.

d) Bienes por medida: Los bienes que se empacan al momento de adquirirse y cuyo precio se determina en función de la masa, volumen o longitud y aquellos preempacados cuando la intensidad, grado o cantidad de consumo dependa la masa, el volumen o la longitud.

129. ▪ Cosméticos para el área de los ojos,

- Cosméticos para la piel
- Polvos
- Lociones tónicas y astringentes
- Productos para antes y después de la afeitada
- Productos antisolares, bronceadores y de autobronceado
- Productos para adelgazamiento localizado y para masajes
- Mascarillas faciales
- Productos exfoliantes
- Cosméticos para los labios
- Cosméticos capilares
- Cosméticos para las uñas
- Productos de perfumería
- Pasabocas
- Diferentes productos contenidos en un solo paquete cuando es necesario preparar la mezcla

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

es común que el consumidor se encuentre ante dos productos de diferentes marcas o incluso de la misma marca, pero presentados en diferentes tamaños, respecto de los cuales no es fácil concluir realmente cuál ofrece el mejor precio. Al existir la información sobre el PUM, los dos productos a comparar presentarán el precio bajo el mismo estándar, lo cual permite definir con claridad cuál presenta un precio más bajo por kilogramo, por litro o por metro. La Circular Única, establece las reglas generales para la indicación del PUM, y precisa la forma de cumplir esta obligación en algunos casos particulares<sup>130</sup>.

En cuanto a este punto, la Superintendencia de Industria y Comercio, en Resolución No.

47953 de 31 de julio de 2015, expuso:

*“Dicha obligación (se refiere a la obligación de informar el PUM) fue dispuesta en la Circular Única para garantizar que la información dada a los consumidores, por quienes además de ser grandes almacenes vendan bienes cuya naturaleza implique que su precio depende de la masa, volumen o longitud que los compone, cumpla los requisitos de veracidad y verificabilidad a que tienen derecho los consumidores, de manera que los mismos puedan comparar el precio total respecto del dado a cada unidad de medida, sin que ese deber haga parte de la definición de*

130. De acuerdo con lo señalado en el literal d) del Artículo 2.3.2.2. del Título II de la Circular Única: para el caso de las promociones y ofertas, se establece en la instrucción que si en estas se ofrece un extracontenido, extraproducto, un obsequio o un descuento, la indicación del PUM solo deberá hacerse con respecto del producto y cantidad bases a los que accede la oferta.

Respecto de los productos que se venden en conjunto, o combo, se indicará un solo precio total equivalente a la suma de los precios de cada bien y, respecto de cada producto, se indicará individualmente su respectivo PUM. Esto sólo aplica cuando en el mismo establecimiento se vendan los productos integrantes del combo individualmente en la misma presentación incorporada en éste.

Diferente tratamiento se da a las anchetas, en las que sí debe informarse el precio de cada producto, así como el valor que se pagará por los accesorios que conforman la ancheta, pero no debe informarse el PUM de los productos que la componen.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

“Gran Almacén” traída en el numeral 2.11.1 ídem, pues no constituye requisito para que un establecimiento de comercio o empresa pueda catalogarse como tal”<sup>131</sup>.

Para el efecto, pero con independencia del sistema que se utilice para indicar el precio total del producto, el PUM también podrá informarse en los bienes mismos, en sus empaques, etiquetas, adhesivos, envases o en las góndolas o anaquelas en que se exhiba el producto.

La instrucción también señala que el PUM debe ser legible, no sólo visualmente accesible. Para garantizarlo, se ordena que la altura de los caracteres del PUM no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50 %) de la altura de los caracteres del precio total de venta. También se instruye que si el PUM se fija en góndola, estante o anaquel, la altura de todos sus caracteres

no podrá ser inferior a tres (3) milímetros.

Las unidades de masa, volumen o longitud con base en las cuales se calcula el PUM son, por regla general, el kilogramo, el litro y el metro. No obstante, la instrucción de la Circular Única permite que excepcionalmente, se utilicen unidades de medida diferentes, siempre y cuando: (i) se haga de manera idéntica para todos los productos del mismo género; (ii) la forma seleccionada facilite la comparación de los PUM; y (iii) la unidad utilizada sea múltiplo o submúltiplo de las unidades del sistema internacional de unidades.

#### 3.1.6.6. OBLIGACIÓN DE INFORMAR SOBRE LA PROPINA

El concepto de propina corresponde a una recompensa o retribución económica que se entrega como muestra de satisfacción o agradecimiento por un servicio. Es por esencia una gratificación que se realiza por el consumidor de manera voluntaria, pues él es quien debe de-

---

131. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 47953 de 31 de julio de 2015.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

cidir autónomamente si desea dejar una propina, así como el monto que va a entregar. Así las cosas, la cuantía de la propina no hace parte del precio del bien o servicio.

Si bien la costumbre de dejar una propina por los servicios prestados puede encontrarse en varios sectores económicos, como por ejemplo en servicios de transporte o en hotelería, es en los establecimientos dedicados al consumo de alimentos y bebidas donde se presenta de manera más generalizada, razón por la cual, en Colombia se han regulado de manera especial los aspectos relacionados con la voluntariedad de la propina y la obligación que le asiste a los propietarios y administradores de establecimientos para el consumo de alimentos y bebidas en los que se sugiera el pago de la propina, tales como restaurantes, bares, clubes sociales o culturales, griles, discotecas y cafeterías, de informar a los consumidores acerca de la voluntariedad de la propina, su destinación y el correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando ésta les sea sugerida.

A efectos de garantizar que la información suministrada cumpla con los requisitos de suficiencia y oportunidad que exige la ley, la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio estableció lo siguiente:

#### *2.4.2. Obligación de informar sobre la voluntariedad de la propina.*

Los propietarios y administradores de establecimientos para el consumo de alimentos y bebidas (Restaurantes, bares, clubes sociales o culturales, griles, discotecas, cafeterías y similares) en los que se sugiera el pago de la propina deberán informar a los consumidores acerca de la voluntariedad de la propina, su destinación y el correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando ésta les sea sugerida, mediante avisos fijados a la entrada del establecimiento de comercio con tamaño y ubicación adecuado de forma que sea visible a los consumidores que ingresen,

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

y en las cartas y listas de precios que se entreguen a los consumidores, con el siguiente texto:

**ADVERTENCIA PROPINA:** Se informa a los consumidores que este establecimiento de comercio sugiere a sus consumidores una propina correspondiente al XX% (indicar el porcentaje que se sugiere) del valor de la cuenta, el cual podrá ser aceptado, rechazado o modificado por usted, de acuerdo con su valoración del servicio prestado. Al momento de solicitar la cuenta, indíquele a la persona que lo atiende si quiere que dicho valor sea o no incluido en la factura o indíquele el valor que quiere dar como propina. En este establecimiento de comercio los dineros recogidos por concepto de propina se destinan a (indicar si se reparte el 100% entre los trabajadores del área de servicios o si algún porcentaje o la totalidad de ese dinero se destina a otros usos diferentes, y en caso de que así sea, indicar su destino). En caso de que tenga algún inconveniente con el

cobro de la propina, comuníquese con la Línea exclusiva dispuesta en Bogotá para atender las inquietudes sobre el tema: 6 51 32 40 o a la Línea de Atención al Ciudadano de la Superintendencia de Industria y Comercio: 5 92 04 00 en Bogotá o para el resto del país línea gratuita nacional: 018000-910165, para que radique su queja.

Sin perjuicio de la obligación de fijar los avisos señalada en el presente numeral, se deberá preguntar al consumidor al momento de solicitar la liquidación de su cuenta que manifieste si opta por pagar o no la propina o por pagar una cantidad diferente de la sugerida”.

En relación con la destinación del dinero recaudado por concepto de propina, es necesario precisar que a la fecha, de acuerdo con la regulación vigente, los propietarios de establecimientos para el consumo de alimentos y bebidas en los que se sugiera el pago de la propina, pueden establecer que un porcentaje o la totalidad de los di-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

neros recogidos por concepto de propina no sea destinado a los trabajadores del área de servicios, si no que se destine a otros usos diferentes. No obstante, acorde con lo dispuesto en el citado numeral 2.4.2, los propietarios y administradores de dichos establecimientos sí están obligados a informar a los consumidores sobre la destinación de la propina.

Es importante resaltar que la obligación que le asiste a los propietarios y administradores de dichos establecimientos, de informar a los consumidores acerca de la voluntariedad de la propina, su destinación y el correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando ésta les sea sugerida, no se agota con la publicación del aviso al que se hizo referencia y la inclusión de la advertencia en las cartas del establecimiento, sino que también debe darse cumplimiento a la obligación de preguntar al consumidor, al momento de solicitar la liquidación de su cuenta, si opta por pagar o no la propina o

por pagar una cantidad diferente de la sugerida.

#### 3.1.7. INFORMACIÓN SUMINISTRADA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SU CALIDAD DE CONSUMIDORES

La protección especial que el Estado debe procurar a los niños, niñas y adolescentes tiene fundamento de rango constitucional. En efecto, el artículo 44 de la Constitución Política establece los derechos fundamentales de los niños y dispone, entre otros, que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Por su parte, el artículo 45 de la Constitución Política establece, en relación con los adolescentes, el derecho a su protección y formación integral.

Ahora bien, en cuanto al derecho de información del que go-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

zan los niños, niñas y adolescentes, no sólo resulta relevante el artículo 78 constitucional al que ya hicimos referencia general, sino que existe un instrumento internacional de especial importancia, se trata de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño<sup>132</sup>.

Esta Convención, ratificada por Colombia, reconoce la importancia de la función que desempeñan los medios de comunicación y les impone a los Estados Parte, entre otros, el deber de velar por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales; propender por que la información y el material al que accedan los niños tengan por finalidad contribuir con su bienestar social, espiritual, moral y su salud física y mental; promover la elaboración de directrices apropiadas para la protección

de los niños contra la información y materiales que puedan ser perjudiciales para su adecuado desarrollo.

Así las cosas, en el ámbito nacional, la Ley 1098 de 2006, por la cual se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, estableció, dentro del capítulo de Derechos y Libertades de los niños, niñas y adolescentes, el Derecho a la información en los siguientes términos:

#### **“Artículo 34. Derecho a la información.**

*Sujeto a las restricciones necesarias para asegurar el respeto de sus derechos y el de los demás y para proteger la seguridad, la salud y la moral, los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas a través de los distintos medios de comunicación de que dispongan.”*

Por su parte, el Estatuto del Consumidor, no sólo consagró la protección especial a los niños,

---

132. Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, aprobada en Colombia a través de la Ley 12 de 1991.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

niñas y adolescentes en su calidad de consumidores como uno de los principios generales de la ley<sup>133</sup>, sino que impuso en cabeza del Gobierno Nacional, la obligación de reglamentar los casos, el contenido y la forma en que se les debe suministrar la información, así:

**“Artículo 28. Derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes.**

El Gobierno Nacional reglamentará, en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los casos, el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a los niños, niñas y adolescentes en su

calidad de consumidores, en desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la Ley 1098 de 2006”.

En cumplimiento de este mandato, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expidió el Decreto 975 de 28 de mayo de 2014, por el cual se establece la reglamentación sobre los casos, el contenido y la forma en la que se deben presentar la información y la publicidad que se dirijan a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores. Estas disposiciones están incorporadas en el Capítulo 33 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Las normas contenidas en el Decreto reglamentario, buscan que la información y la publicidad que se entregue o dirija a los niños, niñas y adolescentes por cualquier medio, sea impreso, electrónico, audiovisual o auditivo, entre otros, se presente de una manera apropiada para su edad, que evite que sean indebidamente influenciados en la toma de decisiones de consumo

---

133. Ley 1480 de 2011, “Artículo 10. Principios generales. Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a:

(...)

5. 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”.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

y que asegure el respeto de sus derechos constitucionales.

Por supuesto, el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de protección especial, implica que las normas sobre el derecho a la información que hemos analizado en acápitulos anteriores, les son aplicables, aunque, en la mayoría de los casos, resultan insuficientes para garantizar su adecuada protección. De ahí que haya sido necesario que a través del Decreto Reglamentario se impusieran obligaciones y reglas adicionales para los sujetos que están del otro lado de la relación de consumo, esto es, productores, proveedores, anunciantes y, para el caso de la publicidad, también los medios de comunicación.

Es así como en el Decreto encontramos, además de las reglas generales que reiteran que la información debe cumplir ciertas características para considerarse adecuada y las que prohíben la publicidad engañosa, reglas que imponen restricciones a la información y a la publicidad en aspectos que no necesaria-

mente tienen la potencialidad de generar engaño o error en una decisión de consumo, pero sí pueden afectar el proceso de formación integral de los niños, niñas y adolescentes que, como se dijo, es objeto de protección constitucional. Un ejemplo de esto último es que los anuncios publicitarios dirigidos a ellos no pueden contener ninguna forma de violencia, discriminación, acooso y en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad de una persona.

También dentro de listado de deberes de los anunciantes encontramos varias condiciones y restricciones que tienen por objeto evitar que la información y la publicidad afecten el desarrollo armónico e integral de los menores, y que, por el contrario, contribuyan efectivamente a su bienestar social, espiritual, moral o a su salud física. Entre estos, podemos resaltar las siguientes prohibiciones:

- » No deberán contener imágenes o información de contenido sexual, violento, discriminatorio o que promueva conductas contra-

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

rias a la moral y a las buenas costumbres.

» No deberán contener imágenes o información relacionadas con el consumo de estupefacientes y/o bebidas alcohólicas, salvo que se trate de campañas de prevención.

» No deberán usar imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran al niño, niña y/o adolescente, que no adquirir o usar un producto, puede generar efectos tales como rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo.

» No deberá afirmar ni insinuar que el consumo de un alimento o bebida sustituye alguna de las tres comidas principales del día (desayuno, almuerzo y cena).

De otra parte, el listado de deberes incluye una serie de condiciones cuyo propósito es evitar que el menor tome una decisión de consumo errada, basada en supuestos engañosos. Para el efecto, el Decreto parte del principio acertado de que toda infor-

mación y publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes deberá ser respetuosa de sus condiciones de desarrollo mental, madurez intelectual y comprensión media propias de personas de su edad.

Así, por ejemplo, cuando la información y/o la publicidad exponen el producto en funcionamiento o en uso, está prohibido:

» Indicar o representar una edad diferente a la requerida para que el niño, niña y/o adolescente ensamble las piezas u opere el producto.

» Exagerar el verdadero tamaño, naturaleza, durabilidad y usos del producto.

» No informar que las baterías o accesorios que se muestran en el anuncio no están incluidos en el empaque del producto o que se venden por separado.

» No informar que para el funcionamiento de un producto se requiere de baterías o algún elemento complementario.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Dentro de este grupo de condiciones a la información y a la publicidad que buscan evitar que el niño, niña o adolescente en calidad de consumidor resulte engañado o defraudado, también se encuentra la prohibición de utilizar expresiones cualitativas, diminutivos o adjetivos respecto del precio del producto. Nótese que esta conducta que proscribe el Decreto en relación con la información y la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, no tiene el mismo tratamiento en las reglas generales sobre publicidad contenidas en el Estatuto del Consumidor. Esto, porque incluir estas expresiones en la información y la publicidad no es considerado por se como un acto que tenga la potencialidad de engañar. Para el caso de los menores, en cambio, por su nivel de comprensión y madurez intelectual, es claro que el uso de diminutivos o adjetivos en relación con el precio sí puede influir en su decisión de consumo.

Algo similar ocurre con los anuncios publicitarios dirigidos exclusivamente a niños, niñas y adolescentes, que se incorporen en el contenido editorial de una

producción nacional de radio o de televisión emitida durante la franja u horario infantil o adolescente y cuyo público objetivo sean estos menores. Sucedería, por ejemplo, si en un programa de televisión de la franja juvenil, uno de los presentadores le comenta a otro sobre las bondades o ventajas de un producto distinguido con la marca X, y esto hace parte de una estrategia publicitaria de dicha marca. En estos casos, el Decreto, partiendo de la base de que para el menor es difícil distinguir entre el contenido propio editorial del programa, incluyendo las opiniones de sus protagonistas o participantes, de una parte, y de la otra, un contenido patrocinado o publicitario, establece que deberá precisarse por parte del medio de comunicación, de forma expresa, que el anuncio no es parte del contenido de dicho programa. Para estos efectos, toda publicidad que se incorpore en el contenido editorial deberá estar precedida de la leyenda “el presente es un anuncio publicitario que no hace parte del contenido de este programa”, la cual deberá anunciarse también por los presentadores o participantes del programa a viva voz.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### 3.2. OBLIGACIONES ESPECIALES DE INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

##### 3.2.1. OBLIGACIONES ESPECIALES DE INFORMACIÓN EN ALGUNAS SITUACIONES CONTRACTUALES PARTICULARES

Además de las normas generales sobre información contenidas en el Capítulo Único del Título V de la Ley 1480 de 2011, que son aplicables a todas las relaciones de consumo, el Estatuto del Consumidor señala unas obligaciones especiales de información en cabeza de los proveedores o expendedores que participan en algunas situaciones contractuales en particular.

Es así como, al regular las operaciones mediante sistemas de financiación, las ventas que se realizan a distancia o a través de mecanismos no tradicionales, o mediante mecanismos de comercio electrónico, la Ley 1480 de 2011 ha señalado que los proveedores que participan en este tipo de esquemas comerciales tienen unas cargas especiales de información a favor del consumidor, que persiguen superar la situación de desequilibrio que se presenta en estas relaciones de consumo.

###### 3.2.1.1. EN OPERACIONES MEDIANTE SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

El Estatuto del Consumidor señala las estipulaciones especiales que deben contener los

contratos a través de los cuales se realicen operaciones mediante sistemas de financiación. En

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

particular la norma resulta aplicable a dos tipos de operaciones: (i) las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y (ii) a los contratos de venta de productos en que el productor o proveedor es quien otorga financiación al consumidor de manera directa.

En este punto, también es importante recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, “(...) Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley. (...)”.

Por lo anterior, es entendido que el artículo 45 en comento aplica a créditos que sean otor-

gados por personas o entidades que no estén sometidos a un régimen especial, como sería el caso de los créditos otorgados por entidades financieras, sujetas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia.

La existencia de estas cargas especiales y, si se quiere adicionales, de información para el caso de las operaciones mediante sistemas de financiación se fundamenta, de una parte, en que la operación de crédito como producto financiero tiene una complejidad técnica intrínseca, que aumenta la asimetría informativa que de suyo caracteriza la relación de consumo y, como se ha visto a lo largo de este escrito, la información es una de las herramientas más efectivas para restablecer el equilibrio en este tipo de relaciones.

Así lo señaló la Superintendencia de Industria y Comercio, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la empresa BCI Empresas S.A.S., propietaria de Anticipos Express, contra la sanción pecuniaria que se impuso

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

so a través de la Resolución N° 2425 del 30 de enero de 2015<sup>134</sup>

“Pues bien, en el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011, se consagra el derecho en favor de los consumidores de obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrecen.

De igual manera, el artículo 45 de la misma Ley, hace referencia a la obligación de las personas naturales o jurídicas que celebran operaciones de crédito, de informar en términos de tasa efectiva anual, los intereses remuneratorios y moratorios, estipulados para el producto financiero que ofrecen.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los intereses son el cobro que se realiza por ceder el beneficio de hacer uso

del dinero y en consecuencia, son un factor objetivo determinante en la decisión que estructura cualquier relación de consumo de servicios financieros.

En ese sentido, la obligación en referencia emerge como un mecanismo trascendental del Estatuto, puesto que permite equilibrar la notoria asimetría en la que inicialmente se encuentra el consumidor frente al proveedor de servicios financieros.

Así las cosas, se procede a estudiar el caso sub examine, encontrando que en general, en el diligenciamiento de los datos del contrato, de manera específica en el formato señalado en el pliego de cargos, no se observa ninguna referenciación o señalamiento de las tasas de interés que debían ponerse en conocimiento de los clientes.

Por tanto, el despacho comparte lo manifestado en el acto sancionatorio en relación con que la información

---

<sup>134</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución N° 7495 de 22 de febrero de 2016., p. 33.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

especial que se debe suministrar a los clientes cuando se celebran préstamos de dinero, no fue proporcionada de manera clara y suficiente, en tanto que no se le indicó a los clientes que el monto del descuento efectuado, en realidad correspondía al monto de los intereses que se deben pagar con ocasión del préstamo.”

Otro fundamento es que el mecanismo de financiación directa resulta ser un incentivo importante para la adquisición de un producto. Es decir, que el ofrecimiento de diferir en el tiempo el pago de un bien o servicio<sup>135</sup>, puede influir de manera relevante en la decisión de consumo, por ende, dicho ofrecimiento debe cumplir con unos requisitos de suficiencia, oportunidad, claridad y transparencia de la información, seguramente más exigentes que los que normalmente se imponen

en otro tipo de transacciones de consumo.

Así las cosas, encontramos que en el artículo 45 se establecen las siguientes condiciones especiales que deben cumplirse al celebrar este tipo de operaciones:

#### **“Artículo 45. Estipulaciones especiales.**

En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:

1. Informar al consumidor, al momento de celebrarse el respectivo contrato, de forma íntegra y clara, el monto a financiar, interés remuneratorio y, en su caso el moratorio, en términos de tasa efectiva

---

135. Es importante advertir que el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, y el Decreto 1368 de 2014 que lo reglamenta, no son aplicables a los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en los que se otorgue plazo para pagar el precio sin cobrar intereses.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

anual que se aplique sobre el monto financiado, el sistema de liquidación utilizado, la periodicidad de los pagos, el número de las cuotas y el monto de la cuota que deberá pagarse periódicamente.

2. Fijar las tasas de interés que seguirán las reglas generales, y les serán aplicables los límites legales;
3. Liquidar si es del caso los intereses moratorios únicamente sobre las cuotas atrasadas;
4. En caso que se cobren estudios de crédito, seguros, garantías o cualquier otro concepto adicional al precio, deberá informarse de ello al consumidor en la misma forma que se anuncia el precio.

**Parágrafo 1.** Las disposiciones relacionadas con operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a algu-

na autoridad administrativa en particular, y con contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en el que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, deberán ser reglamentadas por el Gobierno Nacional.

**Parágrafo 2.** El número de cuotas de pago de un crédito de consumo debe ser pactado de común acuerdo con el consumidor. Queda prohibida cualquier disposición contractual que obligue al consumidor a la financiación de créditos por un mínimo de cuotas de pago”.

En cumplimiento del mandato legal contenido en el Parágrafo primero del artículo citado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 1368 de 22 de julio de 2014, hoy incorporado como Capítulo 35 al Decreto 1074 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo).

En el mencionado decreto, en ejercicio de su potestad reglamentaria y con base en las

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

obligaciones señaladas en el artículo 45 citado, el Gobierno Nacional estableció la forma y el contenido de la información que debe darse a los consumidores en este tipo de operaciones, al paso que estableció algunas reglas generales para la celebración de contratos mediante sistemas de financiación.

En relación con lo primero, esto es, la información que debe suministrarse a los consumidores, el decreto, a fin de garantizar que en todos los casos se cumpla con los requisitos de suficiencia, claridad y oportunidad dispone, en primer lugar, que hay información que debe tenerse a disposición permanente en los lugares de atención al público, la cual busca que aspectos esenciales sobre la operación, que el consumidor debe conocer con antelación a tomar la decisión de consumo, sean de fácil acceso para aquél.

Así, el artículo 2.2.2.35.4 establece que la siguiente información deberá fijarse de manera permanente en una cartelera o tablero visible, que deberá situarse en los lugares de atención

al público o de exhibición, en forma tal que atraiga la atención del consumidor y resulte fácilmente legible:

1. Tasa de interés que se esté cobrando para el mes en curso, expresada en términos efectivos anuales.
2. Plazos que se otorgan.
3. Cuando se trate de venta de bienes y servicios adicionalmente deberá indicarse: i) el porcentaje mínimo que debe pagarse como cuota inicial, y ii) los incentivos que se ofrezcan, que en caso de tratarse de descuentos, deberán expresarse sobre el precio.

En segundo lugar, el artículo 2.2.2.35.5. del decreto, se ocupa de establecer el contenido de la información que debe entregarse al consumidor por escrito al momento de contratar el crédito o de adquirir un producto con financiación:

1. Lugar y fecha de celebración del contrato.
2. Nombre o razón social y domicilio de las partes.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

**3.** En el caso de ventas financieras, una descripción del bien o servicio objeto del contrato, con la información suficiente para facilitar su identificación inequívoca. Adicionalmente, se deberá indicar el precio, así como los descuentos concedidos.

**4.** En caso de tratarse de una operación de crédito, deberá indicarse tal situación, informando de forma expresa la modalidad en la que fue clasificado el crédito<sup>136</sup>, esto es, como Microcrédito, Crédito

de consumo y ordinario o como Crédito de consumo de bajo monto. Adicionalmente, se deberá informar el valor total a financiar.

**5.** La indicación de si se trata de una tarjeta de crédito emitida por una entidad que no se encuentre bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y el valor y la periodicidad de la cuota de manejo, si existe.

**6.** El valor de la cuota inicial, su forma y plazo de pago o la constancia de haber sido cancelada.

**7.** El saldo del precio pendiente de pago o el monto que se financia, el número de cuotas en que se realizará el pago de financiación y su periodicidad. En relación con el número de cuotas, es importante advertir que, tal como lo dispuso el párrafo segundo del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, aquel debe ser pactado de común acuerdo con el consumidor y está prohibida cualquier disposición contractual que obligue

---

136. El numeral 12 del artículo 2.2.2.35.3 establece así la definición de Modalidades de crédito: "Son los tipos en que se clasifican las operaciones activas de crédito, según las características específicas de cada modalidad señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto número 2555 de 2010, así: (i) Microcréditos; (ii) Crédito de consumo y ordinario, y (iii) Crédito de consumo de bajo monto. Para todos los efectos legales relativos a los intereses, las operaciones de crédito a las que se refiere este decreto, deberán clasificarse en alguna de las modalidades señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto número 2555 de 2010. En los casos en que la operación se clasifique en la modalidad de crédito de consumo de bajo monto, las personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, deberán observar las obligaciones contenidas en las disposiciones del Título 16 del Libro 1 de la Parte 2 del Decreto número 2555 de 2010".

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

al consumidor a la financiación por un mínimo de cuotas de pago.

**8.** La tasa de interés remuneratoria que se cobrará por la financiación del pago de la obligación adquirida, expresada como tasa de interés efectiva anual; la tasa de interés moratoria, la cual podrá expresarse en función de la tasa remuneratoria o de otra tasa de referencia y la tasa de interés máxima legal vigente al momento de celebración del contrato de adquisición de bienes o de prestación de servicios o de la operación de crédito. En todo caso, deberán observarse los máximos legales previstos.

El otorgante del crédito deberá poner a disposición del consumidor, si este lo solicite, las fórmulas matemáticas que aplican para calcular el crédito. En aquellos contratos en los que se haya pactado una tasa de interés remuneratoria variable, se deberá poner a disposición del consumidor, la fuente y la fecha de referencia. Si la

tasa así pactada, incluye un componente fijo, este último se deberá informar expresamente. En los casos de interés moratorio, en los que se pacte con una tasa de referencia diferente a la tasa remuneratoria, se deberá poner a disposición del consumidor la fuente y la fecha referidas.

**9.** Se deberá informar el monto de la cuota. En el evento en que la cuota o la tasa pactada sea variable, el acreedor deberá informar el valor de la primera cuota y mantener a disposición del deudor, la explicación de cómo se ha calculado la cuota en cada período subsiguiente, así como la fórmula o fórmulas que aplicó para obtener los valores cobrados. Dichas fórmulas deberán ser suficientes para que el deudor pueda verificar la liquidación del crédito en su integridad.

**10.** Si como mecanismo de respaldo de la obligación se extienden títulos valores, se deberá dejar constancia de ello en el contrato, identifi-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

cando su número, fecha de otorgamiento, vencimiento y demás datos que identifiquen a las partes de la obligación contenida en el título.

**11.** La enumeración y descripción de las garantías reales o personales del crédito.

**12.** La indicación del monto que se cobrará como suma adicional a la cuota por concepto de cuota de manejo, contratos de seguro si se contrataren y los que corresponden a cobros de IVA.

**13.** La indicación de todo concepto adicional al precio. Para este efecto se señalara tanto el motivo del cobro como el valor a pagar. En el caso de los contratos de adquisición de bienes o de prestación de servicios en los que el productor o proveedor otorguen de forma directa financiación, la indicación de los conceptos adicionales al precio deberá realizarse de la misma manera como se informa el precio. Los conceptos adicionales al precio que se presenten en las demás operaciones de crédito, deberán

informarse de la misma manera como se informa el valor del crédito.

**14.** La indicación sobre el cobro de gastos de cobranza, cuando ello resulte aplicable, y su forma de cálculo. El decreto precisa que los cobros por cobranza deben estar directamente relacionados y ser proporcionales con la actividad desplegada, y en ningún caso podrá hacerse cobro automático por el solo hecho de que el deudor incorra en mora.

**15.** En los contratos de adquisición de bienes o de prestación de servicios mediante sistemas de financiación ofrecidos directamente por el productor o proveedor, se deberá informar el derecho de retracto que le asiste al consumidor y la forma de hacerlo efectivo. En ningún caso podrá exigir condiciones adicionales a las descritas en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011.

**16.** El derecho que le asiste al deudor, de efectuar pagos anticipados de las cuotas o

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

saldos en forma total o parcial con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago, sin que en ningún caso pueda exigírsele intereses no causados ni sanciones económicas.

La información indicada en los numerales 3 y 4 de este artículo puede suministrarse en las facturas o en documentos separados que se anexen al contrato.

Por último, el decreto señala en su artículo 2.2.2.35.6., que, en todo tiempo durante la vigencia de la operación de crédito o de la financiación, el proveedor debe tener a disposición del consumidor información sobre el estado de la operación, de manera que este pueda consultarla durante la jornada de atención al público del proveedor.

En adición, en los casos en que los créditos tengan un plazo superior a 12 meses o el monto de la deuda sea mayor a 10 salarios mínimos legales vigentes, el decreto dispone que esa información debe enviarse también al domicilio del consumidor y entregarse en un plazo no inferior a los 5 días hábiles anteriores

a la fecha del pago de la cuota correspondiente. Otra forma de cumplir esta obligación de información es a través de medios electrónicos, siempre y cuando el consumidor opte de manera voluntaria por esta modalidad.

Ahora, la información no deberá enviarse al domicilio del consumidor si el crédito es de cuota y tasa fija y se le haya entregado al consumidor la liquidación completa del crédito al momento de otorgarlo, lo cual se podrá hacer mediante talonarios u otro medio escrito. Deberá obrar constancia escrita y suscrita por el consumidor en donde se señale que recibió dicha información.

La información a que se refiere el artículo 2.2.2.35.6., es la siguiente:

1. El monto a cancelar por concepto de la cuota del mes o periodo, con la discriminación del pago de capital, intereses, cuota de manejo y seguros, si los hay.
2. El capital pendiente de pago al inicio y al final del período.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

**3.** La tasa de interés aplicada en dicho periodo y la tasa de referencia utilizada en el caso en que se haya pactado una tasa de interés variable. Se deberá además indicar si con ocasión de la revisión del límite legal se presentó modificación de la tasa de interés

**4.** Una explicación acompañada de los datos necesarios para la liquidación de la respectiva cuota con el fin de que el consumidor pueda verificar la exactitud de los cálculos y constatar dichos datos con el contrato y las fuentes oficiales que los producen.

#### 3.2.1.2. EN VENTAS QUE UTILIZAN MÉTODOS NO TRADICIONALES O A DISTANCIA

**“Artículo 46. Deberes especiales del productor y proveedor.**

El productor o proveedor que realice ventas a distancia deberá:

**1.** Cerciorarse de que la entrega del bien o servicio se realice efectivamente en la dirección indicada por el consumidor y que este ha sido plena e inequívocamente identificado.

**2.** Permitir que el consumidor haga reclamaciones y devoluciones en los mismos términos y por los mismos medios de la transacción original.

**3.** Mantener los registros necesarios y poner en conocimiento del consumidor, el asiento de su transacción y la identidad del proveedor y del productor del bien.

**4.** Informar, previo a la adquisición, la disponibilidad del producto, el derecho de retracto el término para ejercerlo, el término de duración de las condiciones comerciales y el tiempo de entrega.

**Parágrafo.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional se encargará de reglamentar las ventas a distancia”.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

A fin de dar cumplimiento a la orden contenida en el Parágrafo del artículo citado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 1499 del 12 de agosto de 2014, hoy incorporado como Capítulo 37 al Decreto 1074 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo).

El Estatuto del Consumidor se ocupó de regular los métodos no tradicionales así como las ventas a distancia, con el propósito de restablecer el equilibrio en la relación de consumo que surge a partir de estos mecanismos contractuales; vale recordar que aún cuando el equilibrio normalmente está en riesgo en la relación de consumo por la calidad de las partes que están involucradas, en estos casos se encuentra aún más comprometido por cuenta de las particularidades que revisten estas situaciones en especial.

En efecto, en las ventas que se realizan a través de métodos no tradicionales, el consumidor, usualmente parte débil de la relación de consumo, se pone en una situación que afecta el

proceso de toma de decisión de consumo, bien porque es abordado intempestivamente por el vendedor o porque se aminora su capacidad de discernimiento. Nótese que este tipo de métodos de venta no están proscritos por la ley ni por la regulación, no obstante, sí se considera que su utilización debe respetar unas reglas mínimas que permitan, en la medida de lo posible, no agravar la situación de desequilibrio contractual.

Por su parte, las ventas a distancia también aumentan de manera evidente la asimetría contractual. En este tipo de transacciones, el consumidor no tiene contacto directo con el producto, y, en algunos casos, tampoco tiene contacto personal con el expendedor. Esto, por supuesto, tiene profundas implicaciones en la información a la que puede acceder en relación con el bien o servicio que se le ofrece y sobre el proveedor. Piénsese por ejemplo, en las ventas que se realizan a través de catálogo, donde, si bien el consumidor tiene trato con el vendedor, no llega a tener contacto con el bien adquirido hasta que

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

ha tomado la decisión de consumo y el vendedor cumple con su obligación de entregarlo. En las ventas a través de medios de comercio electrónico, el consumidor no tendrá contacto directo con el bien, ni tampoco con el proveedor. Por esta razón, a fin de que el consumidor tenga más elementos de juicio para adoptar una decisión de consumo razonada y, de paso generar confianza en el consumidor, la ley y su reglamentación imponen unas obligaciones especiales de información a cargo de productores y proveedores.

Las ventas con utilización de métodos no tradicionales, de acuerdo con la definición propuesta en el numeral 15 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, “Son aquellas que se celebran sin que el consumidor las haya buscado, tales como las que se hacen en el lugar de residencia del consumidor o por fuera del establecimiento de comercio. Se entenderá por tales, entre otras, las ofertas realizadas y aceptadas personalmente en el lugar de residencia del consumidor, en las que el consumidor es abordado por quien le ofrece los productos

de forma intempestiva por fuera del establecimiento de comercio o es llevado a escenarios dispuestos especialmente para aminorar su capacidad de discernimiento”.

Por su parte, el artículo 2.2.2.374. del Capítulo 37 del Decreto 1074 de 2015, señala que estaremos frente a una venta no tradicional por abordaje intempestivo,

*“(...) cuando, sin ser propiciado por el consumidor, el primer contacto entre este y el vendedor se da por fuera del establecimiento de comercio, aun cuando la operación se concluya en el establecimiento de comercio del vendedor o en instalación provisional o temporal acondicionada para el efecto.*

En estos términos, se consideran ventas no tradicionales por abordaje intempestivo, entre otras situaciones, aquellas en las que el consumidor es abordado en espacios públicos abiertos o en corredores o lugares de desplazamiento público de instalaciones comerciales

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

o institucionales, o las que usualmente ocurren para la venta de colecciones de libros o encyclopedias, revistas, suscripciones, cursos o materiales para el aprendizaje de idiomas, tiempos compartidos, planes vacacionales o de turismo, seguros, planes funerarios, acciones de clubes, afiliaciones a gimnasios, entre otros.”

En adición, dado que la definición de venta no tradicional contenida en el artículo 5 del Estatuto del Consumidor también se refiere a aquellas en las cuales el consumidor es llevado a escenarios dispuestos especialmente para aminorar su capacidad de discernimiento, el artículo 2.2.2.37.5. del capítulo 37 mencionado, aclara que estas son, entre otras, las ventas que:

**1.** Utilicen técnicas de ventas con sistemas de escalonamiento de vendedores para oponerse o desvirtuar las negativas del consumidor y dilatar o dificultar el rechazo de la oferta, o;

**2.** Utilicen expresiones o actos que ridiculicen o dis-

crimen al consumidor para oponerse o desvirtuar su negativa y dilatar o dificultar el rechazo de la oferta, entre otras.

Por su parte, en relación con las ventas a distancia, estas se encuentran definidas en el artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, como aquellas “Ventas realizadas sin que el consumidor tenga contacto directo con el producto que adquiere, que se dan por medios, tales como correo, teléfono, catálogo o vía comercio electrónico.”

Ahora bien, en lo que tiene que ver estrictamente con el deber especial de información que tienen quienes utilicen estos mecanismos no tradicionales o que realicen ventas a distancia, el artículo 46 del Estatuto del Consumidor arriba citado, establece que al consumidor debe informársele “(...) previo a la adquisición, la disponibilidad del producto, el derecho de retracto, el término para ejercerlo, el término de duración de las condiciones comerciales y el tiempo de entrega.”

El Decreto reglamentario aclaró que esta obligación espe-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

cial de información, es exigible exclusivamente a quien realiza la operación de venta en forma directa al consumidor, no obstante, también advierte que: “(...) el productor es responsable del cumplimiento de dichas obligaciones, cuando un tercero realiza la operación de venta en su nombre y representación.”<sup>137</sup>

A renglón seguido, el mismo reglamento en su artículo 2.2.2.37.8., estableció el contenido de la información mínima que el vendedor debe suministrar al consumidor, previo a la aceptación de la oferta, en los siguientes términos:

1. Identidad del vendedor e información de contacto.
2. Características esenciales del producto.
3. El precio, conforme con las reglas previstas en el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011.

<sup>137.</sup> Artículo 2.2.2.37.7 del Capítulo 37 del Decreto 1074 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo).

4. Los gastos de entrega y transporte, cuando corresponda.
5. Las formas de pago que se pueden utilizar.
6. Las modalidades de entrega del bien o prestación del servicio.
7. La disponibilidad del producto.
8. La fecha de entrega o de inicio de la prestación del servicio, cuando corresponda.
9. La existencia del derecho de retracto previsto en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011.
10. La existencia del derecho a la reversión del pago en los casos previstos en el artículo 51 de la Ley 1480 de 2011.
11. El plazo de validez de la oferta y del precio.
12. Las cláusulas y condiciones relativas a renovación automática o permanencia mínima, esta última en caso de que proceda en los términos del artículo 41 de la Ley 1480 de 2011.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Como se ve, la reglamentación busca que el consumidor sea oportuna y claramente informado sobre aspectos esenciales de la operación, para que así pueda tomar una decisión de consumo adecuada.

#### 3.2.1.3. EN LA COMERCIALIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A TRAVÉS DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

Si bien los medios de comercio electrónico fueron incluidos en la definición de Ventas a Distancia como una especie o subtipo de estas, y por ende, a las transacciones que se realicen a través de esos mecanismos le son aplicables las disposiciones a las que se acaba de hacer referencia, el legislador consideró que el Comercio electrónico merecía ser objeto de una regulación más prolífica, razón por la cual, le dedicó el Capítulo VI del Título VII (sobre Protección Contractual) de la Ley 1480 de 2011.

Para puntualizar a qué tipo de operaciones les son aplicables las disposiciones del Capítulo VI, entre ellas, las obligaciones

especiales de información, debemos remitirnos al artículo 49 que señala:

#### “Artículo 49.

*Sin perjuicio de lo establecido en el literal b) del artículo 2º de la Ley 527 de 1999, se entenderá por comercio electrónico la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre proveedores y los consumidores para la comercialización de productos y servicios.”<sup>138</sup>*

---

138. Por su parte, el literal b del artículo 2º de la Ley 527 de 1999, contiene la siguiente definición de Comercio Electrónico: “Abarca las cuestiones suscitadas por toda relación de índole comercial, sea o no contractual, estructurada a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos o de cualquier otro medio similar. Las relaciones de índole comercial comprenden, sin limitarse a ellas, las siguientes operaciones: toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación de representación o mandato comercial; todo tipo de operaciones financieras, bursátiles y de seguros; de construcción de obras; de consultoría; de ingeniería; de concesión de licencias; todo acuerdo de concesión o explotación de un servicio público; de empresa conjunta y otras formas de cooperación industrial o comercial; de transporte de mercancías o de pasajeros por vía aérea, marítima y férrea, o por carretera;”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

La Real Academia Española define el término Telemático, como la aplicación de las técnicas de la telecomunicación y de la informática a la transmisión de información computarizada. Así, y dado que la definición del artículo 49 citado implica que haya un cruce de mensajes de datos entre proveedor y consumidor a través de una red de comunicaciones, serán operaciones de comercio electrónico las que se realicen a través del sitio web de un proveedor de bienes y servicios, o las que se concreten a partir de mensajes de datos que se crucen en otra plataforma tecnológica, como mensajes de texto, chat, correo electrónico, por mencionar algunas posibilidades.

Son múltiples los reproches y cuestionamientos que se han formulado a esta reglamentación especial que impone cargas adicionales a quienes ofrecen bienes y servicios a través de mecanismos de comercio electrónico. En particular, se oyen voces que afirman que la ley no está tratando en un plano de igualdad a los proveedores del

entorno físico y a los que optan por vender a través del comercio electrónico.

Sin duda, esta crítica tiene un fundamento real: por una parte, los proveedores de comercio electrónico deben acatar las disposiciones especiales contenidas en el Capítulo V del Título VII de la Ley 1480 de 2011 (al que se hizo referencia en la sección anterior) sobre Ventas a Distancia, esto es, que deben dar cumplimiento a los deberes especiales señalados en el artículo 46 y deben respetar el Derecho de Retracto que tienen sus consumidores, y, por otra parte, también deben acatar los deberes especiales que les son impuestos en el artículo 50, así como respetar el Derecho a la Reversión del pago del que gozan sus consumidores cuando han adquirido a través del medio de comercio electrónico, han pagado con un instrumento de pago electrónico y se presenta una de las causales señaladas en el artículo 51 y, además, deben adoptar medidas especiales de protección a niños, niñas y adolescentes.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

No obstante, la imposición de estas cargas especiales y adicionales tiene un fundamento absolutamente indiscutible: la situación de desigualdad en que se encuentran los proveedores que ofrecen y venden a través de los mecanismos de comercio electrónico y sus consumidores, no sólo por la evidente asimetría de información sino por la posición de dominio contractual que puede ejercer el proveedor detrás del medio electrónico.

Tampoco puede desconocerse que el hecho de que en las transacciones de comercio electrónico existan unas cargas adicionales de información y que para las mismas se hayan dispuesto herramientas jurídicas particulares en favor del consumidor (v.g. derechos de retracto y reversión de pagos), sin duda genera una mayor confianza de éste en los sistemas de comercio electrónico, elemento clave para aumentar la utilización del mismo y así, lograr mejores niveles de competitividad frente al comercio tradicional.

Ahora bien, sin perjuicio de otros deberes especiales que se

relacionan con la operación en sí misma, en lo que atañe específicamente a los deberes especiales de información a cargo de los proveedores que ofrezcan bienes y servicios utilizando medios electrónicos, el artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, establece los siguientes:

#### **Artículo 50.**

*Sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas en la presente ley, los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, deberán:*

- a) *Informar en todo momento de forma cierta, fidedigna, suficiente, clara, accesible y actualizada su identidad especificando su nombre o razón social, Número de Identificación Tributaria (NIT), dirección de notificación judicial, teléfono, correo electrónico y demás datos de contacto.*

Como se mencionó, las operaciones realizadas a través de

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

medios de comercio electrónico, no sólo tienen la particularidad de que el consumidor no tiene contacto directo con el producto, sino que, normalmente no tiene tampoco relación o contacto con el proveedor con quien está contratando. Esto sin duda, puede minar la confianza del consumidor, lo expone a la incertidumbre y, en caso de que ocurra alguna eventualidad con la transacción o quiera ponerse en contacto con el proveedor, es necesario que el consumidor tenga claridad sobre quién es su contraparte en la relación de consumo y cómo y dónde lo puede encontrar. De ahí la importancia de que no sólo se informe la identidad y los datos de contacto del proveedor en el medio de comercio electrónico, sino que el legislador, obliga a que esta información cumpla con unos requisitos para garantizar que el consumidor reciba la información y ésta le sea útil.

Así, el literal a) del artículo 50 en comento, exige que, además de la identidad, esto es su nombre o razón social y su Número de Identificación Tributaria, se señalen sus datos de ubicación:

dirección de notificación judicial, teléfono, correo electrónico y otros datos de contacto.

En adición, esta información debe suministrarse en todo momento y de forma cierta, fidedigna, suficiente, clara, accesible y actualizada.

Sobre el concepto de accesibilidad, la Superintendencia de Industria y Comercio tuvo la oportunidad de precisar su alcance, al resolver el recurso de apelación en el procedimiento administrativo que se adelantó contra Linio Colombia, en los siguientes términos:

“(...) es necesario indicar que para el consumidor es importante que sea informada la dirección de notificación judicial en todo momento como así lo dispone la misma norma, por cuanto, no es admisible que la accesibilidad que menciona el recurrente se relacione únicamente con la inclusión de esta dirección en una parte de la página web, tal como se dispuso en el presente caso- en el espacio para los términos y condiciones-, toda vez que la accesibilidad de que trata la nor-

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

ma en cuestión, está acompañada del deber de informar en todo momento tal identificación.

Cabe precisar que dicha disposición comunica a todos los proveedores y expendedores que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos que brinden información de forma cierta, fidedigna, suficiente, clara, accesible, **en todo momento**, a fin de salvaguardar el derecho de los consumidores del acceso a una información adecuada, de acuerdo con los términos del Estatuto del Consumidor, que les permita hacer elecciones bien fundadas y al derecho de registrar alguna queja o reclamo en caso de que no se encuentren satisfechos con el servicio brindado o producto adquirido.

Justamente, el calificativo de “**suficiente**” significa “Bastante para lo que se necesita.-Apto o idóneo.” A su turno “bastante” quiere decir “Ni mucho ni poco, ni más ni menos de lo regular, ordinario o preciso; sin sobra ni falta.”.

Así mismo, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Espa-

ñola la palabra “**accesible**” significa “Que tiene acceso, de fácil acceso o trato, de fácil.

(...)

Con lo anterior, para el régimen de protección del consumidor, concretamente, de comercio electrónico, la accesibilidad a la información exigida en el literal a) del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, consiste en que el consumidor medio pueda localizar u obtener la información que requiere con facilidad sin importar sus condiciones personales, además, como se indicó según el literal a) se exige que tal información debe estar accesible en todo momento, y en el presente caso solo estaba en los términos y condiciones.

Acepción previa, que dista con la interpretación propuesta en el recurso, por cuanto del análisis del mismo se establece por parte de este despacho una confusión entre accesibilidad a la información y la existencia de la misma, es decir, pese a que existe en el clausulado de los términos y condiciones, por su localización en la página web no

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

es de fácil ubicación para el consumidor medio y requiere de una pesquisa en el sitio web para poder identificar la dirección de notificación judicial, lo cual en pocas palabras es de difícil ubicación y por ende no cumple con el criterio de accesibilidad”<sup>139</sup>.

**b) Suministrar en todo momento información cierta, fidedigna, suficiente, clara y actualizada respecto de los productos que ofrezcan. En especial, deberán indicar sus características y propiedades tales como el tamaño, el peso, la medida, el material del que está fabricado, su naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad, la cantidad, o cualquier otro factor pertinente, independientemente que se acompañen de imágenes, de tal forma que el consumidor pueda ha-**

**cerse una representación lo más aproximada a la realidad del producto.**

**También se deberá indicar el plazo de validez de la oferta y la disponibilidad del producto. En los contratos de trato sucesivo, se deberá informar su duración mínima.**

**Cuando la publicidad del bien incluya imágenes o gráficos del mismo, se deberá indicar en qué escala está elaborada dicha representación.**

El literal b) establece el contenido mínimo de la información que debe suministrar el proveedor sobre los productos que ofrece en el medio de comercio electrónico. Esto es, sin perjuicio de lo ya establecido en los artículos 23 y 24 del Estatuto del Consumidor sobre los requisitos y el contenido de la información mínima, al proveedor de comercio electrónico le corresponde una mayor carga de información sobre el producto, lo cual, como ya se vio, se explica por la falta de contacto que tiene el consumi-

---

139. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 363 del 12 de enero de 2016.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

dor con el producto al momento de su decisión de consumo.

Así las cosas, el proveedor en estos casos es responsable de informar sobre todos los factores que resulten pertinentes para que el consumidor se haga una representación lo más aproximada a la realidad del producto. Para tal efecto, incluso en el caso de incorporar imágenes del producto, el artículo en comento exige que se indique en qué escala está elaborada la representación, esto, a fin de que el consumidor tenga una clara idea sobre el tamaño del bien.

**c) Informar, en el medio de comercio electrónico utilizado, los medios de que disponen para realizar los pagos, el tiempo de entrega del bien o la prestación del servicio, el derecho de retracto que le asiste al consumidor y el procedimiento para ejercerlo, y cualquier otra información relevante para que el consumidor pueda adoptar una decisión de compra libremente y sin ser inducido en error.**

**Igualmente deberá informar el precio total del producto incluyendo todos los impuestos, costos y gastos que deba pagar el consumidor para adquirirlo. En caso de ser procedente, se debe informar adecuadamente y por separado los gastos de envío.**

Sobre la obligación de informar acerca de los medios de pago de los que dispone el proveedor, la Superintendencia de Industria y Comercio, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la empresa Falabella en el curso de la investigación administrativa que se seguía en su contra, señaló lo siguiente:

“De esta manera, una vez analizada la página web de la investigada, para la fecha en que se dio apertura a la presente investigación, contrario a lo expuesto por el recurrente, se encontró que FALABELLA sí informó, en el medio de comercio electrónico utilizado, la modalidad PSE (débito de cuenta de ahorros o corriente) como medio de pago de que se disponía para realizar los pagos, empero no se

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

encontraba habilitada para su uso. Lo que demuestra, de manera irrefutable, la violación de la sociedad recurrente al deber de informar los medios de que disponían para realizar los pagos de una manera que no generara confusión o afectaran la decisión de compra de los consumidores.

Pese a lo anterior, el argumento del recurrente fue que en los links de “servicio al cliente” y “preguntas frecuentes” de la página web de la investigada se encontraba información referente a los medios de pago. Sin embargo, para el despacho de los links referidos por el recurrente no es posible inferir que estos trataran sobre los medios de pago de que disponía la tienda online de FALABELLA, pues dichos links contrario a lo expuesto por el encartado podrían asimilarse a otros componentes de los servicios ofrecidos por la empresa y no al medio de pago para cancelar las transacciones.

Además, en ninguna parte de los pantallazos vistos se evidenció la salvedad como mecanismo de pago el de PSE, al contrario, en la información suministrada

en el proceso de compra, que es aquella que los consumidores tienen a disposición al momento de la transacción de manera inmediata, se anunciaba como mecanismo de pago el PSE, situación que generó confusión con la potencialidad de inducir en error a los virtuales consumidores, por estar informada pero no habilitada al momento de la transacción.

El hecho de suministrar información no clara e inexacta genera desinformación y afecta el derecho que tienen los consumidores a recibir información completa (...). De acuerdo con lo anterior, es necesario precisar que la venta de un bien o servicio por vía electrónica, normalmente está precedida de una etapa en la cual se le brinda al comprador potencial una información para la celebración del contrato definitivo de compraventa, y es precisamente en dicha etapa en la que resulta esencial que las partes que aspiran perfeccionar el contrato cumplan con las obligaciones que la ley les impone, entre otras, la del oferente del servicio de suministrar informa-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

ción veraz y suficiente desde el inicio de la oferta.

(...)

Además, los consumidores no se encuentran obligados a examinar la totalidad de los links de la tienda virtual a fin de encontrar información que debió haber sido suministrada por el empresario desde el inicio o por lo menos en la parte relacionada con los medios de que disponían para realizar pagos, claro está, cumpliendo con los elementos de ser suficiente, oportuna y veraz.

Así las cosas, el despacho difiere de lo señalado por el recurrente, por encontrar que la supuesta información suministrada sobre los medios de pago no fue clara, ni veraz, por lo que es claro que se ve comprometida la responsabilidad de la investigada.”

Respecto a la obligación de informar al consumidor que le asiste el Derecho de Retracto y el procedimiento para ejercerlo, la Superintendencia de Industria y Comercio ha considerado

que esta información debe presentarse de una manera clara y accesible, que permita que el consumidor efectivamente pueda encontrarla<sup>140</sup>.

Así, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Cuponatic Colombia S.A.S. contra la sanción que le hubiese sido impuesta por violación del literal c) del artículo 50 de la Ley 1480 del 2011, la Superintendencia consideró que:

“Ahora bien, respecto al segundo cuestionamiento, como lo abordó el a quo y hoy es reiterado por este despacho, la

---

140. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. A través de la Resolución No. 180 del 6 de enero de 2016 se resolvió el recurso de apelación interpuesto por GROUPON, y en la misma se manifestó que: “Así las cosas, el despacho comparece lo dispuesto por el fallador de primera instancia en cuanto que los mensajes brindados al consumidor medio deben ser sencillos y fáciles de interpretar, en aras de cumplir con el deber de informarle debidamente lo referente a los productos que ofrece, aún más cuando se trata de informarle los derechos a su favor, como el derecho de retracto en caso de contratos celebrados a través de sistemas de financiación otorgados por el proveedor o por medio de métodos no tradicionales o a distancia.”

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

responsabilidad endilgada al recurrente en lo que tiene que ver con el derecho al retracto, se predijo de la información suministrada al consumidor en la página web <http://www.cuponatic.com.co>, específicamente en la parte inferior, en la que sólo se estableció la frase “Estatuto del Consumidor: art. 47”, de la cual para un consumidor no es posible inferir que se trata del derecho al retracto.

Ahora, en lo que tiene que ver con el enlace “¿Cómo funciona?” si bien en él se encuentra lo concerniente al procedimiento para ejercer el derecho al retracto, lo cierto es que dicha frase desde ningún punto de vista hace referencia o se relaciona con este derecho, por el contrario, dicha frase podría asimilarse a otro componente de los servicios ofrecidos por la empresa y no al derecho que le asiste a los consumidores de retractarse. Por tal motivo, el cargo por violación al literal c) del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011 se mantendrá, al igual que el cargo por el pará-

grafo de esta misma disposición del Estatuto del Consumidor.”<sup>141</sup>

También resulta indispensable para el consumidor, tener información oportuna sobre el tiempo de entrega del bien o la prestación del servicio, pues es un elemento determinante de su decisión de consumo. Al respecto, debe recordarse que el artículo 46 del Estatuto del Consumidor, estableció como uno de los deberes especiales de los proveedores que venden a distancia (como por ejemplo, a través de medios de comercio electrónico) la obligación de informar al consumidor, previo a la adquisición, el tiempo de entrega.

De manera supletoria, este mismo artículo 50, en su literal h) dispone que, salvo pacto en contrario, la entrega del pedido debe hacerse en un plazo máximo de 30 días calendario a partir del momento en que el consumidor haya registrado su pedido. También esta norma señala los

---

141. Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 316 del 8 de enero de 2016.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

efectos del incumplimiento de la entrega en dicho plazo máximo, o en caso de que no esté disponible el producto, caso en el cual: el consumidor podrá resolver o terminar, según el caso, el contrato unilateralmente y obtener la devolución de todas las sumas pagadas sin que haya lugar a retención o descuento alguno. La devolución deberá hacerse efectiva en un plazo máximo de treinta (30) días calendario.

A propósito de la disponibilidad del producto, cabe recordar que el artículo 46 también obliga al proveedor a informar, previo a la adquisición, sobre la disponibilidad del producto. En el mismo sentido, el mencionado literal h) de este artículo 50, señala que: En caso de no encontrarse disponible el producto objeto del pedido, el consumidor deberá ser informado de esta falta de disponibilidad de forma inmediata.

**d) Publicar en el mismo medio y en todo momento, las condiciones generales de sus contratos, que sean fácilmente accesibles y disponibles para su consulta,**

**impresión y descarga, antes y después de realizada la transacción, así no se haya expresado la intención de contratar.**

Previamente a la finalización o terminación de cualquier transacción de comercio electrónico, el proveedor o expendedor deberá presentar al consumidor un resumen del pedido de todos los bienes que pretende adquirir con su descripción completa, el precio individual de cada uno de ellos, el precio total de los bienes o servicios y, de ser aplicable, los costos y gastos adicionales que deba pagar por envío o por cualquier otro concepto y la sumatoria total que deba cancelar.

Este resumen tiene como fin que el consumidor pueda verificar que la operación refleje su intención de adquisición de los productos o servicios ofrecidos y las demás condiciones, y de ser su deseo, hacer las correcciones que considere necesarias o la cancelación de la transacción. Este resumen deberá estar

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

disponible para su impresión y/o descarga.

La aceptación de la transacción por parte del consumidor deberá ser expresa, inequívoca y verificable por la autoridad competente. El consumidor debe tener el derecho de cancelar la transacción hasta antes de concluirla.

Concluida la transacción, el proveedor y expendedor deberá remitir, a más tardar el día calendario siguiente de efectuado el pedido, un acuse de recibo del mismo, con información precisa del tiempo de entrega, precio exacto, incluyendo los impuestos, gastos de envío y la forma en que se realizó el pago.

Queda prohibida cualquier disposición contractual en la que se presume la voluntad del consumidor o que su silencio se considere como consentimiento, cuando de esta se deriven erogaciones u obligaciones a su cargo.

Las obligaciones impuestas al proveedor en el literal d), tie-

nen como propósito aumentar la confianza del consumidor en la transacción, no de otra forma se explica que deba suministrársele, previo a la conclusión de la operación, un resumen del pedido donde nuevamente se incluya de manera clara la información sobre los elementos esenciales de la transacción, a fin de que este corrobore que refleja su voluntad, y que, adicionalmente, luego de realizada la adquisición, deba enviarse una confirmación del pedido. Esto, sin duda genera mayor tranquilidad al consumidor, de que la operación se está realizando conforme a su solicitud.

e) Mantener en mecanismos de soporte duradero la prueba de la relación comercial, en especial de la identidad plena del consumidor, su voluntad expresa de contratar, de la forma en que se realizó el pago y la entrega real y efectiva de los bienes o servicios adquiridos, de tal forma que garantice la integridad y autenticidad de la información y que sea verificable por la autoridad competente, por el mismo tiempo

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

*que se deben guardar los documentos de comercio.*

*f) Adoptar mecanismos de seguridad apropiados y confiables que garanticen la protección de la información personal del consumidor y de la transacción misma. El proveedor será responsable por las fallas en la seguridad de las transacciones realizadas por los medios por él dispuestos, sean propios o ajenos.*

*Cuando el proveedor o expendedor dé a conocer su membresía o afiliación en algún esquema relevante de autorregulación, asociación empresarial, organización para resolución de disputas u otro organismo de certificación, deberá proporcionar a los consumidores un método sencillo para verificar dicha información, así como detalles apropiados para contactar con dichos organismos, y en su caso, tener acceso a los códigos y prácticas relevantes aplicados por el organismo de certificación.*

Acorde con la obligación general a cargo de todos los proveedores de suministrar información veraz y verificable, el literal f) del artículo 50 en comento, dispone que si el proveedor informa pertenecer a algún organismo de certificación, deberá suministrar un método sencillo para que esta información sea verificada, así como los datos de contacto del organismo correspondiente y facilitar el acceso de los códigos o prácticas a los que ha adherido. Nótese que este tipo de datos sobre afiliaciones o membresías de los proveedores no se consideran parte del contenido mínimo de la información que debe suministrarse a los consumidores, no obstante, en caso de que el proveedor voluntariamente quiera compartir esta información con sus consumidores, la misma deberá ser, no solo cierta, sino comprobable. Esto, a fin de evitar que esta clase de datos se utilicen como una forma de engañar a los consumidores, al generar una apariencia de respaldo por parte de un tercero con la que realmente no cuenta el proveedor.

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

*g) Disponer en el mismo medio en que realiza comercio electrónico, de mecanismos para que el consumidor pueda radicar sus peticiones, quejas o reclamos, de tal forma que le quede constancia de la fecha y hora de la radicación, incluyendo un mecanismo para su posterior seguimiento.*

*h) Salvo pacto en contrario, el proveedor deberá haber entregado el pedido a más tardar en el plazo de treinta (30) días calendario a partir del día siguiente a aquel en que el consumidor le haya comunicado su pedido.*

*En caso de no encontrarse disponible el producto objeto del pedido, el consumidor deberá ser informado de esta falta de disponibilidad de forma inmediata.*

*En caso de que la entrega del pedido supere los treinta (30) días calendario o que no haya disponible el producto adquirido, el consumidor podrá resolver o terminar, según el caso, el*

*contrato unilateralmente y obtener la devolución de todas las sumas pagadas sin que haya lugar a retención o descuento alguno. La devolución deberá hacerse efectiva en un plazo máximo de treinta (30) días calendario.*

**PARÁGRAFO.** El proveedor deberá establecer en el medio de comercio electrónico utilizado, un enlace visible, fácilmente identificable, que le permita al consumidor ingresar a la página de la autoridad de protección al consumidor de Colombia. (Negrillas fuera de texto).

En el caso ya citado en relación con el portal Cuponatic, también se analizó la conducta de la investigada consistente en no indicar el enlace de la Superintendencia de Industria y Comercio de manera visible y fácilmente identificable <sup>142</sup>

---

<sup>142.</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección del Consumidor. Resolución No. 316 del 8 de enero de 2016.

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En la resolución que resolvió el recurso de apelación se consideró que:

“De esta manera, una vez analizada la página web de la investigada, resulta evidente que la información sobre el enlace de la Superintendencia de Industria y Comercio, no tiene similar notoriedad frente a los demás enlaces que integraban la página, en la medida que el cuestionado se encuentra señalado en el costado de la página en tan ínfimo tamaño que pasa inadvertido para el consumidor, quien por su ubicación y tipo de letra, difícilmente podría determinar su existencia. Lo que demuestra, de manera irrefutable, la violación de la sociedad recurrente al deber de informar el enlace de esta autoridad de manera visible y fácilmente identificable, por cuanto, el enlace de la Superintendencia de Industria y Comercio no es notorio y mucho menos identificable como sí lo fueron los demás enlaces que poseía la página web, entre otros, los de pago a domicilio, Bancolombia, American Express, Cámara Colombiana de Comercio electrónico, entre otros.

En armonía con lo anterior, el Consejo de Estado ha dicho que<sup>143</sup>:

*‘En cuanto a los cupones que aparecen en (...) la Sala observa que si bien es cierto que en ellos se coloca como condición la de [Acepto la renovación automática obligatoria para el segundo año. Y en caso de querer suspender la suscripción automática para el tercer año y los siguientes, enviaré carta de cancelación de éste contrato a la revista con dos (2) meses de anticipación al vencimiento del mismo], también lo es que en este caso dicha letra es de difícil apreciación, lo cual hace que la primera impresión del consumidor, que es la que prevalece, sea la de que sólo debe pagar el precio de suscripción por un año para hacerse acreedor al incentivo promocionado, impresión que sin lugar a dudas también se genera al ver u oír*

---

143. Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. 8149, mayo 8 de 2003. C.P. Manuel S. Urueta Ayola.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### los comerciales transmitidos por la televisión y la radio’.

(Subrayado y negrilla fuera de texto).

En adición a lo anterior, y en sentido contrario a lo manifestado por el impugnante, el hecho de que el enlace de esta Entidad esté en la misma página web con la sigla SIC, no desvirtúa que sea imperceptible y no identificable, lo cual sumado a su marginalidad, conlleva que no se pueda avizorar con precisión como lo exige el parágrafo del artículo 50 del Estatuto del Consumidor.

De esta manera, se recalca que al no existir homogeneidad en toda la información, se comprometió lo exigido en la norma objeto de estudio, la característica de “fácil identificación”, puesto que la norma busca es facilitar el acceso de los consumidores a la autoridad encargada de su protección, y al ser expuesto el supuesto enlace de la entidad de manera marginal, no visible y sin el cumplimiento de ser fácilmente identificable, se incurre en incumplimiento al

parágrafo del artículo 50 del Estatuto del Consumidor.”

Por otra parte, en este mismo caso, la Delegatura para la Protección del Consumidor no desconoció la existencia de la sigla SIC para identificar a la Superintendencia de Industria y Comercio; sin embargo, consideró que tampoco puede inferirse, como lo pretendía la sociedad investigada, que dicha sigla sea conocida por el común o la generalidad de las personas en nuestra región.

#### 3.2.2. OBLIGACIONES ESPECIALES DE INFORMACIÓN EN RELACIÓN CON ALGUNOS PRODUCTOS EN PARTICULAR

Además de las disposiciones generales sobre información que contiene el Capítulo Único del Título V de la Ley 1480 de 2011, que son aplicables a todas las relaciones de consumo, y de las obligaciones especiales de información que ha dispuesto la

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

misma Ley para los proveedores o expendedores que participan en algunas situaciones contractuales en particular, la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, también contiene unas instrucciones de obligatoria observancia en relación con la información que debe suministrarse a los consumidores, al comercializar determinados productos.

#### 3.2.2.1. REFRIGERADORES Y CONGELADORES DE USO DOMÉSTICO

Para la comercialización de refrigeradores con o sin compartimiento de bajas temperaturas, artefactos para almacenar alimentos congelados y congeladores de alimentos, todos de uso doméstico, bien sea producidos en Colombia o importados, la Circular única impone la obligación de suministrar a los consumidores la siguiente información:

- » Volumen nominal bruto expresado de acuerdo con

el sistema internacional de unidades.

- » Volumen nominal total de almacenamiento expresado de acuerdo con el sistema internacional de unidades.
- » Clase de clima para la cual fue fabricado el producto.
- » Tipo y cantidad de refrigerante expresado de acuerdo con el sistema internacional de unidades.
- » Sistema sin escarcha (cuando aplique) o si carece de este sistema.

En cuanto a la forma de suministrar esta información, el artículo 2.7.3. del título II de la Circular Única establece que la misma debe ir adherida o impresa, tanto en su rotulado, en su empaque y/o embalaje, como en cualquier medio de información que se suministre a los consumidores, de manera permanente sobre un lugar fácilmente visible para el consumidor y en idioma castellano.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### 3.2.2.2. EQUIPOS REPRODUCTORES DE SONIDO

Para el caso de los equipos de sonido, mini y midicomponentes, home theater, radios, radio-grabadoras, grabadoras y parlantes, el artículo 2.8.3. del título II de la Circular Única, señala que los productores, importadores, proveedores y/o expendedores deberán utilizar la siguiente leyenda: “Por expresa instrucción de la Superintendencia de Industria y Comercio se informa a los consumidores que para comparar el desempeño de los equipos reproductores de sonido, se debe utilizar la potencia expresada en términos de RMS, debido a que la potencia en PMPO no es comparable entre productos similares de fabricantes diferentes”. Los productores e importadores deberán adherir y/o imprimir esta leyenda en los empaques de los productos mencionados, así como fijarla en un aviso en el establecimiento de comercio, de modo que sea legible a simple vista.

#### 3.2.2.3. APARATOS RECEPTORES DE TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE

De otra parte, el numeral 2.9. del título II de la Circular Única, contiene instrucciones dirigidas a quienes fabriquen, importen, distribuyan o comercialicen aparatos receptores de televisión (televisor y/o Set Top Box-S TB), a través de las cuales se imponen obligaciones especiales de informar a los consumidores sobre el nuevo sistema de Televisión Digital Terrestre (TDT) y la compatibilidad de los televisores ofrecidos a los consumidores.

Desde el año 2010, Colombia adoptó como política pública la decisión de migrar de la Televisión Análoga implementada en 1954 a la TDT lo cual se habría de consolidar con el apagón analógico en el año 2019. Lo anterior con el fin de permitir a los consumidores colombianos el acceso en forma gratuita a la oferta de televisión abierta de canales públicos y privados, con calidad de video en alta definición y mejor sonido, además de generar un

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

ahorro significativo en la utilización de un bien finito como el espectro electromagnético (dividiendo digital).

La decisión de migrar hacia la TDT implica importantes esfuerzos en la adecuación de la red de transmisión a cargo de los concesionarios y operadores de la televisión abierta pública y privada; y el cambio en los mecanismos receptores de la señal en los hogares colombianos.

Para recibir la TDT, los consumidores colombianos tienen dos (2) alternativas:

a. Adquirir un televisor habilitado de fábrica que permita recibir la TDT con sintonizador DVB – T2, que es el estándar europeo que las autoridades escogieron para Colombia; o,

b. A través de un televisor no habilitado de fábrica (sin sintonizador DVB – T2), siempre y cuando adquiera adicionalmente un decodificador y una antena, que en algunos casos puede ser instalada en el interior de los hogares (indoor) o en el exterior (outdoor).

En consecuencia, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y la Superintendencia de Industria y Comercio impusieron a los distintos agentes del mercado (fabricantes, importadores y comercializadores) obligaciones especiales de información sobre la compatibilidad o no de los televisores con la TDT, de manera que los consumidores tomen sus decisiones suficientemente ilustrados y conscientes de las características y atributos de los televisores.

La Superintendencia de Industria y Comercio como parte del proceso de actualización de las disposiciones de la Circular Única, expidió la Circular 2 de fe-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

brero de 2017 a través de la cual fueron ajustadas las instrucciones que habían sido impartidas mediante la Circular 04 de 2010, en relación con la información que debe ser suministrada a los consumidores en cuanto al estándar adoptado por Colombia para la TDT.

Al respecto, la Circular 2 de 2017 estableció que los productores, importadores y proveedores de estos aparatos tienen las siguientes obligaciones especiales de información:

1. Fijar en la caja y en el equipo receptor de televisión (televisor y/o Set Top Box – STB) que se venda, distribuya o comercie en el país, de manera que sea legible a simple vista por el público, un aviso que advierta si el aparato es o no compatible con el estándar adoptado por Colombia para TDT, mediante la utilización de los siguientes avisos según corresponda:

» Para el televisor que NO es compatible, el aviso es el siguiente:



## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

» Para el televisor que Sí es compatible, el aviso tiene el siguiente contenido:



Estos avisos deberán estar ubicados en la esquina superior derecha de la parte frontal de la caja del receptor de televisión y tener el tamaño mínimo que establece la instrucción.

Tratándose de receptores de televisión que sean comercializados utilizando métodos no tradicionales o a distancia, la circular señala que el aviso correspondiente deberá aparecer junto al producto que se ofrece con

un tamaño que le permita al consumidor identificar si el receptor de televisión recibe la señal de TDT adoptada en Colombia.

**2.** De otro lado, la Circular establece la obligación para todo aquel que fabrique, distribuya o comercialice aparatos receptores de televisión en el territorio nacional, de incluir en su página web el vínculo “TODO LO QUE DEBES SABER SOBRE LA TE-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

LEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE”, el cual deberá dirigir al consumidor a la página www.tdtparatodos.tv o, en su defecto, a la que señale la CRC. Dicho vínculo deberá estar ubicado de manera visible y fácilmente identificable en la página de inicio del portal, contiguo al enlace de la Superintendencia de Industria y Comercio.

**3.** Finalmente, la Circular señala la obligación de toda persona que fabrique, distribuya, importe o comercialice receptores de televisión en el territorio nacional y que cuente con asesores de ventas, de garantizar que dichos asesores tengan a disposición de los consumidores la información de la página web [www.tdtparatodos.tv](http://www.tdtparatodos.tv), o en su defecto, la que señale la CRC, en cuanto al significado de la TDT, sus ventajas, cobertura, forma de instalación y de recepción, de manera tal que si el consumidor así lo solicita, puedan ser entregadas por escrito.

#### 3.2.2.4. ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

De acuerdo con la definición establecida en el numeral 2.10. del título II de la Circular Única, se entiende por espectáculo público toda forma de recreación colectiva que congrega a las personas que asisten a ellos, para expresar sus emociones, disfrutar y compartir las expresiones artísticas, donde la invitación al público sea abierta, general e indiferenciada.

En relación con la información mínima que debe suministrarse a los consumidores de este tipo de eventos, la Circular Única, a través del numeral 2.10.1 del Título II, señala cuáles son los aspectos que deben informarse y quiénes son los obligados a hacerlo.

Así, en primer lugar la norma dispone que las personas naturales o jurídicas que organicen y/o promuevan espectáculos públicos deberán proporcionar, de manera directa o por medio de las personas que vendan boletería los siguientes datos:

## 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

- 1.** Municipio y ubicación del lugar donde se llevará a cabo el evento.
- 2.** Clase de actividad que se realiza en el espectáculo.
- 3.** Fecha y horario en que se llevará a cabo el evento.
- 4.** Responsable del evento: esto es, la identificación y los datos de contacto del empresario, persona natural o jurídica organizador y/o promotor del espectáculo público.
- 5.** Empresas y/o canales autorizados para la venta de boletas.
- 6.** Artistas principales y secundarios que se presentan en el espectáculo, si es del caso.
- 7.** Horario de apertura al público y orden de las presentaciones.
- 8.** La dirección de Internet y/o línea de servicio al cliente donde se pueden ver todas las condiciones particulares del evento, incluyendo precios y descripción del evento. En estos canales de atención,

deberá informarse sobre:

(i) Condiciones de admisión (incluidas las restricciones en razón de edad), normas particulares o instrucciones relacionadas con el desarrollo del espectáculo; (ii) Características físicas del recinto, número de sillas, número de localidades, ubicación de las localidades, modalidades de acomodación y condiciones de acceso para personas discapacitadas y mujeres embarazadas; (iii) Número total de entradas disponibles. En caso de que se prevean descuentos por compras de boletas en fechas determinadas, el número de boletas disponibles para cada período. En caso de que el espectáculo prevea la disposición del público en localidades, el número de boletas disponibles por localidad.

El mismo numeral señala que esta información debe suministrarse desde la primera vez que se anuncie la realización del espectáculo y en todas las localidades donde se realicen los actos de promoción a venta de boletería.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Por su parte, las personas naturales o jurídicas que vendan boletería para espectáculos públicos deberán proporcionar, además de la información anterior, la siguiente:

- 1.** El precio total de las boletas, incluido el IVA, discriminando los cargos que fueran adicionados, tales como impresión de boletas y costo del servicio a domicilio.
- 2.** Tiempo de entrega de la boleta, cuando se haya solicitado un envío a domicilio.
- 3.** Plazo y condiciones para la declinación de compra de la boleta, por parte del consumidor, si están previstos.
- 4.** Procedimiento para la devolución del dinero, opción de abono o recambio para otro evento, en los casos de cancelación o modificación de las condiciones inicialmente anunciadas

La Circular Única también establece una obligación especial de información, en cabeza tanto de los organizadores y/o promotores como de los operadores de boletería, en los casos de modi-

ficación de las condiciones anunciadas o de cancelación de espectáculos públicos. En estos casos, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.10.2, la situación debe ponerse en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio dentro de los 3 días siguientes a la concurrencia del hecho, e informar sobre:

- 1.** Los medios utilizados para dar a conocer la novedad.
- 2.** El procedimiento para la devolución del dinero.
- 3.** El procedimiento para ejercer la opción de abono o recambio para asistir a otro evento, indicando la fecha de realización del mismo.

Actualmente, dado que la Superintendencia de Industria y Comercio hace parte del Portal Único de Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas —PUELEP—, los sujetos obligados a reportar la información sobre modificaciones y/o cancelaciones de espectáculos públicos de las artes escénicas en Colombia, pueden cumplir su obligación a través del registro de estas novedades en el Portal.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El PULEP es liderado y coordinado por el Ministerio de Cultura, y ha cumplido un papel fundamental en la simplificación y centralización de los trámites para la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas, facilitando a organizadores y productores y a los operadores de boletería la realización de los trámites requeridos, así como articulando a las entidades públicas competentes para facilitar la coordinación de los procedimientos que cada una de estas debe adelantar.

Es de aclarar que el PULEP, sólo aplica para espectáculos públicos de las artes escénicas, los cuales, de acuerdo con el literal a) del artículo 3º de la Ley 1493 de 2011, “son las representaciones en vivo de expresiones artísticas en teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano que congregan la gente por fuera del ámbito doméstico”.

Para mayor claridad, los dos párrafos de este artículo 3º indican que no se consideran es-

pectáculos públicos de las artes escénicas, los cinematográficos, corridas de toros, deportivos, ferias artesanales, desfiles de modas, reinados, atracciones mecánicas, peleas de gallos, de perros, circos con animales, carreras hípicas, ni desfiles en sitios públicos con el fin de expone ideas o intereses colectivos de carácter político, económico, religioso o social, así como tampoco la filmación de obras audiovisuales en espacios públicos o en zonas de uso público.

#### 3.2.2.5. COMERCIALIZACIÓN DE LECHE Y DE PRODUCTOS ELABORADOS A BASE DE LACTOSUEROS REHIDRATADOS U OTROS COMPUESTOS SIMILARES

La Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, instruyó, a través del numeral 2.12, sobre la forma a través de la cual debe informarse al consumidor, cumpliendo con los criterios de suficiencia y oportunidad, sobre las diferencias existentes entre la leche y aquellos productos elaborados a base de lactosueros rehi-

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

dratados y otros compuestos similares.

De acuerdo con lo señalado en esta disposición, entre la leche y los productos elaborados a base de lactosueros rehidratados y otros compuestos similares se presentan diferencias respecto de su composición, calidad nutricional y precio, las cuales no son conocidas o advertidas por la generalidad de los consumidores. Esta es la razón para que se haya impuesto en cabeza de proveedores y expendedores la obligación especial de adoptar todas las medidas que sean necesarias para evitar que los consumidores confundan dichos productos.

Una de las medidas más importantes, es que los productos elaborados a base de lactosueros rehidratados y otros compuestos similares, deben exhibirse en lugar separado de la leche y en su lugar de exhibición, en sitio visible, debe fijarse un aviso que textualmente indique:

**"ESTE PRODUCTO NO ES LECHE.**

*Su composición y calidad nutricional difieren de las propias de la leche"*

Adicionalmente, dispone la Circular Única, que en caso de que el precio de estos productos se informe a través de la fijación en el estante o góndola, la etiqueta no debe contener expresiones que sugieran que se trata de leche y que debe eliminarse la posibilidad de que el consumidor tenga a la vista, en forma simultánea, el PUM de la leche, enfrentado al PUM de un producto elaborado a base de lactosueros rehidratados y otros compuestos similares.

#### 3.2.2.6. BIENES INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA

Tomando en cuenta la importancia de los inmuebles como bienes de consumo y la especial relevancia que tiene la información precontractual para el consumidor de inmuebles destinados a vivienda, la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, instruyó a través del numeral 2.16, que las personas naturales o jurídicas que vendan y/o promocionen este tipo de bienes tienen el deber especial de informar, en la etapa

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

pa de preventas, el área privada construida, sin perjuicio de que se indiquen otras áreas, como el área privada libre o las áreas comunes de uso exclusivo.

Esta información debe suministrarse en la sala de ventas y en los brochures o plegables que se utilicen para promover la venta de los proyectos inmobiliarios. La disposición reconoce que el área privada construida puede sufrir modificaciones como consecuencia directa de lo que se ordene por la curaduría o la alcaldía competente en la expedición de la licencia de construcción.

También establece la instrucción que, cuando los parqueaderos de los propietarios estén ubicados en áreas comunes de uso exclusivo, se deberá informar a los consumidores que una vez constituida la propiedad horizontal, la asamblea de copropietarios, con la decisión de más del 70% del coeficiente de la copropiedad, podrá modificar la destinación de las áreas comunes de uso exclusivo.

Así mismo, se deberá informar si el proyecto que se va a construir es o no por etapas, el valor aproximado de la cuota de administración de manera estimativa, el estrato socioeconómico que tendrá el inmueble (el cual podrá estar sujeto a modificación por parte del respectivo municipio o distrito), las características de las zonas de parqueo y, de manera general, las características de los muebles y equipos que se van a entregar y el tipo y calidad de los acabados. En caso de que el proyecto se realice por etapas, deberá indicar claramente qué zonas comunes se entregarán con cada etapa y el estimado de cuándo se desarrollarán las etapas posteriores, sin perjuicio de que las fechas propuestas varíen.

Así, la instrucción está orientada a que el consumidor reciba la información suficiente para tomar una decisión de consumo razonada, pero que además, esta información le sea suministrada de manera oportuna, esto es, antes de la adquisición del inmueble.

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### 3.2.2.7. COMERCIALIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS MEDIANTE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE VENTA TALES COMO BONOS DE COMPRA, CERTIFICADOS O TARJETAS REGALO

Una de las más recientes instrucciones generales emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de información al consumidor, es la relacionada con los bonos de compra, certificados o tarjetas de regalo, definidos en el numeral 2.18 del Título II de la Circular Única como documentos soporte que verifican el pago anticipado de una suma de dinero a título de precio o como parte de él y dan derecho a su titular o portador, dentro del plazo en ellos señalado, a obtener bienes y servicios en los sitios previamente autorizados por el emisor, ya sea para el beneficio propio de quien lo adquiere, de un tercero previamente determinado por él o de su portador.

El emisor del bono de compra, certificado o tarjeta de regalo, esto es, la persona natural o jurídica responsable de su expe-

dición y de la efectiva redención a favor de su adquirente, de un tercero beneficiario previamente determinado por él o de su portador, tiene un deber especial de informar como mínimo lo siguiente:

1. Nombre del emisor.
2. Categoría del documento soporte: Nominativo o al portador.
3. Para el caso del documento soporte nominativo, el nombre y/o identificación del beneficiario.
4. Valor, cuando son válidos por un monto determinado equiparable a una suma de dinero.
5. El bien o servicio, cuando son válidos para obtener un producto específico previamente determinado.
6. Fecha de expedición.
7. El plazo para su redención o vigencia. Es pertinente anotar que, según la misma instrucción, los bonos de compra, certificados o tarjetas de regalo tendrán como

### 3. LA INFORMACIÓN EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

mínimo una vigencia de un (1) año, término que se empezará a contar a partir de la fecha de su expedición y/o activación, según corresponda. Las partes podrán pactar plazos diferentes pero nunca inferiores.

Sobre este último punto, relacionado con el plazo de vigencia, es importante advertir también que, en caso que los bonos de compra, certificados o tarjetas de regalo no se rediman en el lugar y plazo establecido para ese fin, tal situación será tenida como incumplimiento del comprador a la obligación de recibir el producto. Esta circunstancia podrá originar la pérdida total del precio pagado anticipadamente o del saldo no utilizado, según lo convenido por las partes.

También señala la instrucción que, para el caso de los instrumentos que permiten consumos parciales, al momento de la adquisición del bono de compra, certificado o tarjeta de regalo, debe informarse expresamente al adquirente que el consumo parcial no implica que el plazo de vigencia se suspenda, se interrumpa, se renueve, ni se prorrogue de manera automática.

En cuanto a la forma y oportunidad de suministrar la información mínima arriba enlistada, la instrucción es clara en señalar que esta debe constar en el instrumento mismo, sea cual fuere la presentación del documento soporte, como por ejemplo, tarjetas con banda magnética, tarjetas regalo, certificados impresos, o similares.

# 4.

## **DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN DE CONSULTAS**

Por:

**ANA MARÍA URIBE**

Jefe de Servicios al Consumidor OSCAE- SIC

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

Para optimizar el servicio de información y atención de consultas y llevarlo a niveles de excelencia resulta imperativo que el Estado colombiano logre, en relación con las necesidades de los ciudadanos, acoplar la realidad del mundo actual con la realidad virtual mediante la correcta incorporación e interacción de las tecnologías de la información. Si tomamos en cuenta los principios de eficiencia, eficacia y transparencia, decididamente el uso de las TICs ha contribuido a mejorar los procesos administrativos y a fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

El ciudadano, definido como “la persona natural o jurídica (pública o privada), nacional, residente o no en Colombia, como también la persona extranjera que permanezca, tenga domicilio en el país, o tenga contacto con alguna autoridad pública, y en general, cualquier miembro de la comunidad sin importar el vínculo jurídico que tenga con el Estado y que sea destinatario de políticas públicas, se relacione e interactúe con éste o con el fin de ejercer sus derechos civiles y/o políticos y cumplir con sus

obligaciones”<sup>144</sup>, cuenta hoy en día con un amplio espectro de canales de atención estatal que involucra el uso de dispositivos móviles y distintas plataformas, ya que ha entendido que la ciudadanía se expresa de manera más directa y poderosa gracias a tales mecanismos de comunicación contemporáneos.

La evolución de los canales informativos y de atención al consumidor colombiano en la Superintendencia de Industria y Comercio durante los últimos tres años (2014 – 2016) revela un importante incremento en la capacidad de informar efectiva y oportunamente, así como en la capacidad de educar sobre temas de protección al consumidor. Hoy en día la Superintendencia tiene mayor cobertura en el territorio nacional debido al aumento en el número de los Puntos de Atención Ciudadana o PACs ubicados en distintas ciudades del país. Sin embargo,

---

144. Documento Conpes 3785 – Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano, en Lineamientos para la Atención Integral al Ciudadano /Departamento Nacional de Planeación.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

debe destacarse la puesta en marcha de la Red Nacional de Protección al Consumidor que con sus casas y rutas del consumidor, que recorren el territorio nacional durante todo el año, ha alentado la descentralización y, por tanto, la democratización de los procesos de atención al consumidor colombiano.

De hecho, el uso de todos estos mecanismos ha incrementado notoriamente la cobertura de las campañas realizadas desde la SIC para la divulgación de diversos aspectos de la protección

al consumidor, desde lo concerniente a la calidad e idoneidad de los productos, la efectividad de las garantías, la información veraz y suficiente y la información pública de precios, hasta la protección de los datos personales, la utilidad de los reglamentos técnicos y la metrología legal, y los deberes y derechos de los consumidores colombianos, información que dota al ciudadano de las herramientas necesarias para proteger sus intereses durante las acciones de consumo que realice.

#### 4.1. LA ARMONIZACIÓN DE LOS CANALES CONVENCIONALES Y ALTERNATIVOS DE ATENCIÓN AL USUARIO

El servicio público de atención al ciudadano en la Superintendencia de Industria y Comercio, estructurado con base en el marco normativo vigente<sup>145</sup>, es un sistema dinámico que evoluciona al ritmo de las tendencias mundiales y ha sido conformado para que los componentes se complementen entre sí. La política institucional de la Entidad en la materia está contenida en el documento ‘Manual de Servicios de Atención al Ciudadano’ en el que se describe el protocolo completo, desde los principios,

---

145. REFERENCIAS NORMATIVAS.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

##### Constitución Política de Colombia (artículos 23 y 74)

Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículos 13-15, 17,22, 24-27, 29-30)

Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Artículos 7, 8, 17, 20).

Ley 1474 de 2011. "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad de la gestión de la gestión pública" (Artículo 76).

Ley 190 de 1995. "Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa" (artículo 54)

Decreto 2232 de 1995. "Por medio del cual se reglamenta la Ley 190 de 1995 en materia de declaración de bienes y rentas e informe de actividad económica, así como el sistema de quejas y reclamos".

##### Ley 734 de 2002 "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"

Ley 962 de 2005. "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos de los organismos y entidades del estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos". (Artículo 15)

Decreto 3517 de 2009. "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación"

Decreto 2623 de 2009. "Por el cual se crea es Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano" (Artículo 12)

Decreto 1832 de 2012. "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

Decreto Ley 019 de 2012. "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública".

Resolución No. 387 de 2012. "Por medio de la cual se adoptan lineamientos para la atención integral al ciudadano y procesos de atención a peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias".

Congreso 3785 del 09 de diciembre de 2013. "Por medio del cual se define la política nacional de eficiencia administrativa del servicio al ciudadano y se da concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral por la suma de US\$20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia de servicio al ciudadano".

Decreto 1166 del 19 de julio de 2016. "Por el cual se adiciona el capítulo 12 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la presentación, tratamiento y radicación de las peticiones presentadas verbalmente".

Resolución 80811 de 2014. "Por la cual se asigna a la Oficina de Servicios al Consumidor la función establecida en el numeral 66 del artículo 1 del Decreto Nacional 4886 de 2011: servir de facilitador entre los consumidores y los productores, distribuidores, expendedores y proveedores de bienes o servicios"

Resolución 62822 de 2013 "Por la cual se reglamenta el trámite interno de las peticiones y la manera de atender las quejas a cargo de la SIC".

Ley 489 de 1998. Art. 115 "Atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad.

Resolución 30911 de 2012. "Por el cual se crea y organiza el Grupo de Atención al Ciudadano con sus funciones.

Ley 1474 de 2011. "Art. 76 sobre la existencia de una oficina encargada de recibir y tramitar quejas, sugerencias y reclamos"

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

directrices y compromisos éticos establecidos en el Código de Ética y Buen Gobierno hasta los procedimientos establecidos en el sistema de calidad de la entidad institucional, las técnicas de comunicación y de atención al público, el manejo de las herramientas informáticas de gestión y de información disponibles y los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la SIC.

Este servicio se ha venido ajustando durante los últimos años a elevados estándares de calidad, razón por la cual hoy cuenta con atención personalizada en sede principal con lenguaje de señas; fácil acceso y atención preferencial para personas discapacitadas y, gracias a la firma reciente de un convenio con el Instituto Nacional para Ciegos INCI, pronto contará con una cartilla fabricada con el sistema de lectoescritura braille para difundir entre la población invidente los derechos y deberes que tienen como consumidores en el país.

De igual forma, la Superintendencia mantiene actualizada la información de interés del ciudadano en el Portal del Estado Colombiano [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co), herramienta que tiene como objeto ser el punto único de acceso de la ciudadanía a toda la información, los servicios y los trámites ofrecidos por el Estado.

En la misma medida en la que han evolucionado las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se ha desarrollado el servicio informativo de atención de consultas de los consumidores en la SIC. Vivimos un momento de transición en el que la mejor atención es aquella que combina los canales tradicionales con los nuevos. Sin embargo, en la SIC los canales tradicionales no permanecen estáticos sino que se adecúan para facilitar el acceso de la ciudadanía.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

De esta forma, la Superintendencia de Industria y Comercio presta sus servicios de acuerdo con las necesidades actuales de los consumidores, esto es, 24 horas 7 días a la semana, en todas las líneas de atención disponibles: personalizada en sede principal y en Puntos de Atención Ciudadana PAC en diecisiete (17) ciudades (Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, San Andrés, Armenia, Pereira, Ibagué, Montería, Popayán, Neiva, Villavicencio, Manizales, Pasto y Sincelejo), la cual es optimizada gracias al agendamiento de citas y la disponibilidad de un asesor jurídico para aclarar inquietudes de aspectos jurisdiccionales de Protección al Consumidor, uno de los trámites con mayor impacto; atención telefónica gratuita a nivel nacional a través del Contact Center y video llamadas; chat en línea que atiende consultas 24/7; y consultas a través de redes sociales (Facebook y Twitter). Así mismo, la SIC cuenta con el kiosco informático, un dispositivo que rota por los centros comerciales de mayor afluencia de gente en Bogotá que permite al ciudadano realizar sus consultas directamente, con la ayuda de un orientador que lo acompaña o a través de un teléfono que comunica con el contact center de la entidad.

En este punto hay que destacar la atención personalizada que presta la SIC a través de la Red Nacional de Protección al Consumidor, a través de las Casas del Consumidor que funcionan en doce (12) ciudades del territorio nacional (Popayán, Ibagué, Pereira, Montería, Armenia, Cali, Cúcuta, Barranquilla, Bucaramanga, Villavicencio, Cartagena, Pasto y Sincelejo), así como por medio de las cuatro Rutas del Consumidor que recorren el país llegando a los municipios más alejados de la capital. Las rutas son buses que cuentan con la tecnología necesaria para atender consultas en línea y realizar radicaciones desde cualquier punto de la geografía nacional.

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

#### 4.2. EL APORTE DE LA RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR RNPC<sup>146</sup>

El artículo 75 del Estatuto del Consumidor - Ley 1480 de 2011 creó la Red Nacional de Protección al Consumidor (RNPC), encargada de difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todas las regiones del país; de recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten; y de brindar apoyo y asesoría a las alcaldías municipales para el cumplimiento adecuado de las funciones administrativas que les han sido asignadas por la mencionada Ley. El mismo Estatuto, en su artículo 62, dispone también que los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones, tienen las mismas facultades administrativas de control y vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor y de metrología legal. El proyecto Red Nacional de protección al Consumidor se inscribió en el Departamento Nacional de Planeación por primera vez en 2013 bajo el número BPIN 2013011000203.

La Red Nacional de Protección al Consumidor está conformada por los consejos de protección al consumidor de carácter nacional o local donde existan, las alcaldías y las autoridades administrativas del orden nacional que tengan asignadas funciones de protección al consumidor, las ligas y asociaciones de consumidores y la Superintendencia de Industria y Comercio, institución que

---

146. Datos tomados de: Informe Ejecutivo de Gestión 2014 – 2016 (Al 30 de septiembre de 2016), Superintendencia de Industria y Comercio, Red Nacional de Protección al Consumidor.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

actúa como Secretaría Técnica de la Red encargada de velar por su adecuada conformación y funcionamiento.

La RNPC tiene como objetivos defender los derechos e intereses comerciales y económicos de los consumidores colombianos frente a los posibles abusos y engaños de los proveedores de bienes y servicios; trabajar por mantener un equilibrio en la relación que se da entre los consumidores y los productores o proveedores de bienes y servicios, basándose fundamentalmente en el respeto y el juego limpio que debe haber entre las dos partes; y estimular al ciudadano a participar activamente en la defensa de sus derechos como consumidor, invitándolo a convertirse en veedor permanente del respeto de tales derechos, e incentivando la creación de organizaciones ciudadanas que velen por la protección del consumidor.

##### 4.2.1. ESTRATEGIAS Y PROYECTOS

Para cumplir con estos objetivos, la Superintendencia de Industria y Comercio actuando como Secretaría Técnica de la Red Nacional de Protección al Consumidor (RNPC) ha implementado dos estrategias innovadoras y sin precedentes en el país: primero, la “regionalización o ‘desbogotanización’ de la protección al consumidor”, y segundo, la “articulación armónica de todos los miembros de la Red”, constituyéndose en canales con-

currentes de comunicación con la población, garantizando el correcto y pleno ejercicio de los derechos de los consumidores y materializando la cobertura plena de los mecanismos de protección y aplicación de la ley en todo el territorio colombiano.

En desarrollo de tales estrategias, la Red ha puesto en marcha distintos proyectos para garantizar el adecuado ejercicio de los derechos de los consumi-

#### 4.DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

dores y materializar la cobertura plena de los mecanismos de protección y aplicación de la ley en todo el territorio colombiano. Entre estos se destacan: (a) Casas del Consumidor; (b) Ruta del Consumidor; (c) Proyecto de Participación ciudadana, y (d) Estrategia de Promoción, Prevención y Atención para la Protección al Consumidor – EPPA; y (e) Consumóvil, entre otros.

No obstante, no siendo en principio viable, por razones económicas, la constitución de seccionales y/o regionales por parte de los entes de control con funciones de vigilancia sobre las transacciones del consumo con ocurrencia en todos los departamentos del país, la SIC y la RNPC consideraron fundamental y estratégico que la información y las acciones de educación y orientación deberían entonces aproximarse a los consumidores colombianos localizados en lugares distantes a la capital del país a través de distintos “puntos de atención regionales” y “puntos de atención móviles”, con el fin de extender la cobertura y asegurar el cumplimiento de sus funciones principales de pro-

tección de los derechos de los consumidores, logrando así que los consumidores de todos los rincones del país cuenten con la información que les permita conocer los mecanismos y herramientas para hacerlos efectivos.

##### 4.2.1.1. CASAS DEL CONSUMIDOR

Los puntos de atención regionales son fácilmente identificables por la ciudadanía a través del nombre “Casas del Consumidor”, y han sido concebidos con el objeto de aprovechar las economías de escala y las estructuras físicas de las mismas alcaldías municipales, gobernaciones o de cualquier otra entidad pública, local o nacional, quienes brindan sus instalaciones para facilitar esta labor en las principales capitales de departamento y municipios aledaños, en aplicación del principio de colaboración interinstitucional previsto por el legislador en el inciso cuarto del artículo 75 de la Ley 1480 de 2011 al disponer: “Las autoridades administrativas del orden nacional y territorial deberán colaborar con la implementación de la Red

#### 4.DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

Nacional de Protección al Consumidor permitiendo el uso de sus instalaciones y prestando apoyo logístico en la medida de sus posibilidades”.

La Superintendencia de Industria y Comercio ha llevado a cabo de manera gradual la suscripción de convenios y apertura de Casas del Consumidor en doce (12) ciudades de departamentos del territorio nacional durante el período 2013 - 2016, en las ciudades anteriormente mencionadas. A través de las Casas, la RNPC ha atendido a 151.055 consumidores desde enero de 2014 a septiembre de 2016.

En febrero de 2016 se creó el Grupo de Investigadores de las Casas del Consumidor, en coordinación con la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la SIC, con el fin de fortalecer a las casas en temas de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor, en especial, apoyar en el desarrollo de las averiguaciones preliminares que se pueda adelantar contra establecimientos de comercio por posibles vulneraciones, entre otras normas,

del Estatuto del Consumidor. Hasta la fecha se han contratado y capacitado profesionales especializados para implementar los grupos de investigación en las Casas del Consumidor de Cartagena, Ibagué, Montería, Pereira y Popayán. Como resultado, se han realizado 96 visitas administrativas de inspección y se ha apoyado en la elaboración de 51 actos administrativos.

##### 4.2.1.2. RUTAS DEL CONSUMIDOR

En consideración a la amplia demanda de la población colombiana ubicada en los municipios más distantes y con difícil acceso a la ciudad de Bogotá, o a las ciudades o áreas de influencia donde se han implementado las Casas del Consumidor, se crearon las “Rutas del Consumidor”, consistentes en “puntos de atención móvil” o “unidades móviles”, que recorren permanentemente la totalidad del territorio nacional para apoyar las actividades de la RNPC y atender a la población más vulnerable localizada en las regiones más alejadas del país.

#### 4.DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

Entre 2013 y 2016 se han puesto en marcha cuatro (4) Unidades Móviles cuya operación ha sido distribuida en cuatro zonas estratégicas del país (i) Zona Nororiente, ii) Zona Noroccidente, III) Zona Sur y IV) Bogotá D.C. Las Rutas han atendido a 68.726 ciudadanos desde enero de 2014 a septiembre de 2016.

ción activa de la ciudadanía alrededor de la protección al consumidor en Colombia, y se ejecuta a través de tres componentes estratégicos: (1) Desarrollo y fortalecimiento de ligas y asociaciones de consumidores, (2) Gestión de Alianzas Público - Privada y (3) Gestión de Conocimiento.

#### 4.2.1.3. CONSUMÓVIL

Es una aplicación gratuita para dispositivos móviles que brinda a los colombianos la información necesaria para darle a conocer sus derechos como consumidores y los mecanismos idóneos para ejercerlos ante las autoridades competentes. Esta aplicación ha sido descargada 34.254 veces por los colombianos y se han recibido 2.071 radicados de demandas y denuncias a través suyo, dese enero de 2014 a septiembre de 2016.

#### 4.2.1.5. PROGRAMA CONSUFONDO

Busca que las entidades territoriales, particularmente las del orden local, cuenten con mejores herramientas para ejercer correctamente sus funciones de policía administrativa en materia de protección al consumidor, control y verificación de reglamentos técnicos y metrología legal. Por otra parte, se pretende fortalecer la misión de las ligas y asociaciones de consumidores, así como los esfuerzos de la academia y los gobiernos departamentales, orientados a la defensa de los derechos de los consumidores en diversas regiones del país.

#### 4.2.1.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este proyecto tiene como finalidad promover la participa-

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

### 4.3. LO QUE DICEN LAS CIFRAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN DE CONSULTAS EN LA SIC

Un análisis somero de las cifras de atención al ciudadano nos indica en primer término que la Superintendencia de Industria y Comercio atendió 1.742.384 consultas desde enero de 2014 a septiembre de 2016 (2014:540.054 / 2015:621.674 / Sept. 2016:580.656). Esto nos da un promedio mensual de 52.800 ciudadanos informados por la Superintendencia. De estas, las consultas sobre algún tema relacionado con protección al consumidor desde enero de 2014 a septiembre de 2016 fueron (2014:432.043 / 2015:497.339 / Sept. 2016:435.492) para un total acumulado de 1.364.874, esto significa que el 78,3 por ciento de la atención de consultas a los ciudadanos en la SIC se realiza en temas de protección al consumidor colombiano. Por su parte, la Red Nacional de Protección al Consumidor ha atendido durante el mismo periodo 221.182 consultas de consumidores en todo el país.

Al analizar los datos que dan cuenta del uso de los distintos canales de atención se evidencia la manera en que la SIC ha respondido a la transformación del servicio al ritmo de los cambios tecnológicos y las preferencias de los usuarios. La comunicación telefónica sigue siendo el canal más utilizado por la ciudadanía en Colombia para realizar sus consultas. Una rotunda cifra de 1.104.157 solicitudes de información a través de este medio nos indica que el teléfono sigue siendo el rey de los canales de atención, con un 63,3 por ciento de preferencia sobre los otros canales.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

Sin embargo, en la dinámica se destaca la importante incursión de las cuentas institucionales en redes sociales (Twitter y Facebook) como medio de atención de consultas ya que en 2015, año en que se activó el servicio, se atendieron 67.919 solicitudes presentadas por este medio, cifra que prácticamente igualó el número de las consultas personales efectuadas en los PACs de las 17 ciudades del país en el mismo año, que fue de 68.984. De hecho, de enero a septiembre de 2016 se ha atendido un total de 61.995 usuarios en los PACs a nivel nacional, frente a un total de atención de 81.546 consultas presentadas durante el mismo periodo a través de redes sociales.

En cuanto a atención personalizada, la Red Nacional de Protección del Consumidor en efecto ha descentralizado la atención que presta el Estado a los consumidores del país, a través de los mecanismos descritos anteriormente. Entre enero de 2014 y septiembre de 2016 la RNPC ha atendido consultas y requerimientos de 221.182 consumidores en 430 municipios del territorio nacional, siendo Risaralda, Quindío, Cauca, Atlántico, Córdoba, Tolima, Santander, Huila y Meta los departamentos en los que mayor atención de usuarios en temas de protección al consumidor se ha registrado. Adicionalmente, durante ese periodo se registraron ante las casas y las rutas del consumidor 5.734 radicaciones de demandas y denuncias por violaciones a las normas de protección al consumidor.

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

#### 4.4. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

La Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con mecanismos que permiten a los ciudadanos protegerse de una posible vulneración o amenaza a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia<sup>147</sup>. La política institucional en el tema está contenida en el documento Plan de Participación Ciudadana de la SIC.

---

147. Son varias las normas que facultan a los ciudadanos para que hagan uso de los derechos y deberes y ejerzan la participación en los diversos niveles del Estado:

Constitución Política: Da a los ciudadanos la posibilidad de participar activamente en el control de la gestión pública y desde el preámbulo contempla la participación ciudadana: "El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad Latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente", de la misma manera en varios artículos.

Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela.

Ley 80 de 1993: En el ejercicio de la actividad contractual pública, en el artículo 66 establece que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y el control ciudadano con la facultad de denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares involucrados en el proceso de contratación. De igual forma establece como obligación de las autoridades competentes brindar el apoyo, la colaboración y el suministro oportuno de la documentación e información que deben prestar para que los ciudadanos puedan cumplir con esta tarea.

La Ley 134 de 1994: mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 100 consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.

Ley 190 de 1995: Estatuto Anticorrupción

Ley 489 de 1998: Con el propósito de fortalecer los mecanismos parti-

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

positivos y democráticos en el ejercicio del control ciudadano a la gestión pública, en sus artículos 34 y 35, refuerza el marco legal, al definir que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas.

Código Contencioso Administrativo. Por medio de éste Código de reglamenta el Derecho de Petición, el cual se adopta como mecanismo o instrumento para el ejercicio de la Participación Ciudadana.

Ley 489 de 1998: Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

La ley 1150 de 2007, introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos

La ley 1437 de 2011: Por medio de la cual se compromete a vigilar que el trato al ciudadano sea dado de equitativo, respetuoso, sin distinción alguna y considerado.

La ley 1480 de 2011: Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a:

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

2. El acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas.

3. La educación del consumidor.

4. 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.

5. 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.

La ley 1581 de 2012: La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma.

Por su parte, la expedición de la Ley 1712 de 6 de marzo de 2014, cuyo objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de la información, está garantizando que toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, esto, bajo el principio de máxima publicidad para titular universal.

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

### 4.4.1. DERECHOS DE PETICIÓN

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda persona tiene derecho a "... Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto..."

Es así que la Superintendencia de Industria y Comercio dispone, además de la atención personalizada en su sede principal y Puntos de Atención al Ciudadano – PAC, de un acceso virtual a través de su portal web, [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co), conectándose con el vínculo [http://serviciosweb.sic.gov.co/servilinea/ServiLinea/Portada.php?cod\\_form=20](http://serviciosweb.sic.gov.co/servilinea/ServiLinea/Portada.php?cod_form=20) para realizar su solicitud.

Asimismo, a través del vínculo <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/home/-/government-services/3807/maximized> perteneciente al

Portal del Estado Colombiano – PEC, podrá conocer con detalle los pasos que debe seguir para utilizar de forma eficiente el servicio, tanto de forma presencial como de forma virtual.

Desde el año 2014 y hasta septiembre de 2016, la SIC ha respondido 80.779 derechos de petición.

### 4.4.2. BUZÓN DE CONTACTO

La Superintendencia cuenta con un vínculo en su página web, <http://serviciosweb.sic.gov.co/servilinea/formQRSF/control/qrsf.php>, denominado “¿Qué opina de Nuestra Entidad?” para que el ciudadano presente quejas, reclamos, sugerencias y felicitaciones.

### 4.4.3. DENUNCIAS POR CORRUPCIÓN

Del mismo modo, la Superintendencia de Industria y Comercio dispone de un vínculo en su página web [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co) (parte superior), denominado “Denuncias por Corrupción”, a

#### 4.DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

través del cual se reciben denuncias que eventualmente pueden constituir actos de corrupción, previo análisis jurídico por parte

del Grupo de Control Disciplinario para su posterior remisión a las entidades competentes.

### 4.5.PARA LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los ciudadanos de manera individual o colectiva, pueden participar en la vigilancia de los actos de la administración pública, desde la toma de decisiones en el proceso de planeación, hasta el control en la prestación de los servicios y ejecución de los recursos de inversión del Estado. Así mismo, las entidades pueden realizar las acciones necesarias que les permita involucrar a la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de su gestión (Art. 32 de la Ley 489 de 1998). Para el logro de lo anterior, se cuenta con los siguientes mecanismos:

#### 4.5.1. AUDIENCIAS PÚBLICAS

La audiencia pública es un espacio de interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía en general y tiene como finalidad generar transparencia y condiciones de confianza entre la entidad y los ciudadanos.

La entidad realiza anualmente un evento de audiencia pública y /o rendición de cuentas a la ciudadanía con el objetivo de:

- » Rendir cuentas a la ciudadanía en general sobre la gestión realizada en el periodo.
- » Facilitar el ejercicio del control social frente a la gestión pública.
- » Generar un espacio de participación ciudadana e interlocución directa entre servidores públicos y la ciudadanía.

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

### 4.5.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en temas relacionados con el direccionamiento estratégico de la Entidad y hacer visible la gestión de la SIC.

En nuestra página web [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co) en el link “Nuestra Entidad” el ciudadano puede acceder a los planes, programas y proyectos institucionales, entre otros documentos de carácter

institucional, con el fin de que los pueda consultar. En el caso en el que el ciudadano quiera manifestarnos sus aportes y/o sugerencias, la SIC tiene disponible para el efecto el correo, [oplaneacion@sic.gov.co](mailto:oplaneacion@sic.gov.co).

La participación de la sociedad es fundamental y conscientes de ello, la SIC ha venido desarrollando una labor de difusión que le permite a la ciudadanía identificar de manera clara y veraz las competencias y responsabilidades de la SIC frente a sus necesidades y expectativas.

### 4.6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con canales de comunicación y mecanismos de interacción y participación ciudadana<sup>148</sup>, que le permite a la ciudadanía en general realizar una comunicación directa con la entidad y de esta manera poder realizar sus trámites de forma virtual.

148. MARCO LEGAL Son varias las normas que facultan a los ciudadanos para que hagan uso de los derechos y deberes y ejerzan la participación en los diversos niveles del Estado:

Constitución Política: Da a los ciudadanos la posibilidad de participar activamente en el control de la gestión pública y desde el preámbulo contempla la participación ciudadana: “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia,

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad Latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”, de la misma manera en varios artículos.

Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela.

Ley 80 de 1993: En el ejercicio de la actividad contractual pública, en el artículo 66 establece que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y el control ciudadano con la facultad de denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares involucrados en el proceso de contratación. De igual forma establece como obligación de las autoridades competentes brindar el apoyo, la colaboración y el suministro oportuno de la documentación e información que deben prestar para que los ciudadanos puedan cumplir con esta tarea.

La Ley 134 de 1994: mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. En su artículo 100 consagra la creación de las veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en el ámbito nacional, con el fin de vigilar y controlar la gestión pública y los recursos públicos.

Ley 190 de 1995: Estatuto Anticorrupción

Ley 489 de 1998: Con el propósito de fortalecer los mecanismos participativos y democráticos en el ejercicio del control ciudadano a la gestión pública, en sus artículos 34 y 35, refuerza el marco legal, al definir que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social a las entidades públicas.

Código Contencioso Administrativo. Por medio de éste Código de reglamenta el Derecho de Petición, el cual se adopta como mecanismo o instrumento para el ejercicio de la Participación Ciudadana.

Ley 489 de 1998: Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

La ley 1150 de 2007, introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos

La ley 1437 de 2011: Por medio de la cual se compromete a vigilar que el trato al ciudadano sea dado de equitativo, respetuoso, sin distinción alguna y considerado.

La ley 1480 de 2011: Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a:

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

2. El acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas.

3. La educación del consumidor.

4. 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.

5. 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.

La ley 1581 de 2012: La presente ley tiene por objeto desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma.

Por su parte, la expedición de la Ley 1712 de 6 de marzo de 2014, cuyo objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de la información, está garantizando que toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, esto, bajo el principio de máxima publicidad para titular universal.

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

#### 4.6.1. ESPACIOS VIRTUALES DE PARTICIPACIÓN

Los canales virtuales de comunicación y medios de participación ciudadana se encuentran a disposición de la ciudadanía en general en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio (<http://www.sic.gov.co/>), distribuidos en las secciones de trámites y servicios, denuncias por corrupción y servicios al ciudadano. Entre ellos están:

» -Proyectos de Resolución: Actualmente puede encontrar en el home de la página web de la entidad un espacio diseñado para poner a disposición y consideración de la ciudadanía los “Proyectos de Resolución” de la entidad. [http://www.sic.gov.co/es/web/guest/proyecto-resoluciones#Circular\\_IV](http://www.sic.gov.co/es/web/guest/proyecto-resoluciones#Circular_IV)

» - Plan Acción: De la misma manera se pone a disposición de la ciudadanía el plan estratégico institucional y los planes de acción de las áreas misionales y de apoyo con el objetivo de conocer sus

comentarios, sugerencias y/o aportes sobre la Gestión que se realizará en el año en curso. <http://www.sic.gov.co/es/plan-de-accion-anual>

» - Atención en línea-Chat, ingresando a la página web [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co)

» - Sala Chat con el Súper: para que periódicamente los directivos de la misma, atiendan de manera virtual a los ciudadanos interesados en hacer preguntas sobre la gestión de la entidad.

» - Trámites y servicios en línea: Los canales virtuales de comunicación y medios de participación ciudadana se encuentran a disposición de la ciudadanía en general, en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio (<http://www.sic.gov.co/>), distribuidos en las secciones de trámites y servicios, denuncias por corrupción, servicios al ciudadano y botón “qué opina de nuestra entidad”.

#### 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

##### 4.6.2. REDES SOCIALES

###### **Facebook**

La Superintendencia de Industria y Comercio tiene su cuenta oficial en Facebook:

<https://facebook.com/Superintendenciadeindustriaycomercio>. A través de esta cuenta se realiza diariamente divulgación y promoción de servicios y actividades de la entidad.

###### **Twitter**

La Superintendencia de Industria y Comercio tiene una cuenta oficial en Twiter:

<https://twitter.com/sicsuper>, usuario @sicsuper.

En esta cuenta se pone a disposición de la ciudadanía información actualizada sobre funciones y servicios de la entidad, así como de eventos académicos, sanciones, convenios entre otros que benefician de manera directa y/o indirecta al ciudadano. Este es un espacio de interacción en doble vía con el ciudadano donde diariamente se da alcance a las peticiones de los mismos.

###### **Youtube**

Actualmente la entidad cuenta con un espacio en Youtube el cual se actualiza de manera periódica con los contenidos audiovisuales que se generen al interior de la entidad, por ejemplo la trasmisión de los capítulos del programa de Televisión de la Superintendencia SIC Te Ve. El enlace para acceder es el siguiente:

<http://www.youtube.com/user/superintendencia2011>

##### 4.6.3. ESPACIOS PRESENCIALES

###### **4.6.3.1. SIC MÓVIL**

Es un programa de descentralización de los servicios, trámites y funciones de la Entidad que genera espacios de interacción y participación en distintos puntos del país con diversos grupos, entre ellos, empresarios, universidades, entes gubernamentales por medio de la realización de talleres, visitas, mesas de trabajo, charlas de formación entre otros.

## 4. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

#### 4.6.3.2. LIGAS DE CONSUMIDORES

La Superintendencia busca espacios de interacción con grupos focales pertenecientes a la red de consumidores del país, con el objetivo de socializar y

crear espacios de discusión dirigidos a fortalecer el conocimiento de los derechos y deberes del consumidor y el uso de las herramientas para su protección.

#### 4.7. FORMACIÓN

Para la Superintendencia, educar es una de las más efectivas formas de democratizar, de manera que el programa de Formación es considerado como una de las acciones que más contribuye a la protección del consumidor colombiano, ya que la ciudadanía puede capacitarse en forma virtual o presencial, en temas de Protección al Consumidor; Protección de Datos Personales y Reglamentos Técnicos y Metrología Legal. Desde que el servicio fue puesto a disposición en 2012 se han llevado a cabo 864 capacitaciones con una cobertura de 44.660 consumidores. Por su parte, la SIC a través de la Red Nacional de Protección al Consumidor ha realizado 2.238 actividades de capacitación y socialización a lo largo y ancho del país, con un total de 62.174 personas capacitadas. A esto se suma lo logrado a través de su programa Estrategia de Promoción, Prevención y Atención EPPA a través del cual se han visitado 20 localidades del Distrito Capital con un total de 20.525.

# 5.

## LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

Por:

ALEJANDRO GIRALDO LÓPEZ  
Superintendente Delegado para el Control  
y Verificación de Reglamentos Técnicos y  
Metrología Legal - SIC

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

El pasado 3 de marzo de 2016 el periódico económico *Dinero* publicó un informe sobre el nivel de comercio electrónico en Colombia para el año 2015, con unas cifras realmente sorprendentes para un país donde la desconfianza y el escepticismo por hacer negocios utilizando las nuevas tecnologías, es evidente.

En este se señala que los colombianos hicieron transacciones por más de US \$ 3.100 millones, lo que representa el 2,6% del PIB, con un crecimiento del 18% frente al año inmediatamente anterior, cuando las ventas reportadas llegaron a US \$ 2.620 millones. Con estas tasas de crecimiento, se pronostica que para el año 2018 se harán ventas superiores a los US \$ 5.000 millones, lo que sin duda representa un mercado muy atractivo para los empresarios nacionales y extranjeros.

Pero estas oportunidades de negocios también son atractivas para los malos comerciantes, para aquellos que acostumbran engañar a los consumidores con productos de pésima calidad o

con información que induce a error, o inclusive para aquellos que se dedican a estafar a la gente no entregándoles lo que compran.

Colombia sigue siendo uno de los países de América Latina con menor número de transacciones de comercio electrónico per cápita en las relaciones empresas-consumidores (*business to consumers* o B2C)<sup>149</sup>, entre otras cosas, por la falta de confianza en los que ofrecen productos por este medio y en la seguridad de las transacciones. En el año 2014, solo 1 de cada 10 colombianos había realizado compras por internet, y 9 de cada 10 compradores, pertenecían a los estratos 5 o 6.

---

149. Un estudio publicado por brainsins sobre el comercio electrónico en américa latina, indican que para el año 2013 se hicieron transacciones B2C por internet del orden de 70.000 millones de dólares, siendo Brasil el país que más dinero movió con el 59,1% de las transacciones, seguido por México con el 14,2%, el Caribe con 6,4% y Argentina con el 6,2%. Colombia estuvo en el octavo lugar, con el 2,3%. <http://www.brainsins.com/es/blog/y-que-es-del-e-commerce-en-latinoamerica/102018>

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

Aumentar el uso del comercio electrónico en las sociedades genera, sin duda alguna, bienestar social; primero porque ahorra tiempo y dinero a las personas que desde la comodidad de su hogar pueden buscar y conseguir todo lo que necesitan, sin necesidad de desplazarse, gastar combustible ni caminar por largas horas. Segundo, estimula la competencia entre las empresas, porque los consumidores tienen acceso a mayor variedad de productos y pueden encontrar más información que les permite hacer mejores comparaciones entre las distintas opciones que se ofertan. Y tercero, las empresas hacen enormes ahorros por no necesitar almacenes abiertos al público, pudiendo inclusive ofrecer mejores precios para sus compradores.

Por eso las organizaciones internacionales que fomentan las buenas prácticas gubernamentales como la OCDE, han promovido e instado a los países para que adopten normas que fo-

menten el comercio electrónico, como una forma de eliminar barreras de acceso a los mercados para los ciudadanos y así lograr un mayor equilibrio social. Igualmente, las Naciones Unidas, a través de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL por sus siglas en inglés), han impulsado el desarrollo de leyes que promuevan el comercio electrónico, especialmente para garantizar la confianza que deben tener los empresarios y consumidores en estos nuevos mecanismos transaccionales.

Basados en estas recomendaciones de UNCITRAL, la Ley 1480 de 2011, mejor conocida como el Estatuto del Consumidor, estableció una serie de reglas muy importantes para proteger a los cibernautas que deciden adquirir bienes y servicios a través de mecanismos de comercio electrónico, estableciendo obligaciones para los empresarios que utilizan este medio en la comercialización de sus productos.

## 5.1. DEFINICIÓN DE COMERCIO ELECTRÓNICO

Lo primero que establece la ley es la definición de comercio electrónico, como “la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre proveedores y los consumidores para la comercialización de productos y servicios”<sup>150</sup>.

Es decir, un acto de comercio electrónico no es solamente el que se realiza a través del portal de un comerciante que tiene una página web, sino que se extiende a cualquier operación en la que se concrete una compra-venta de un producto (bien o servicio) entre un expendedor y un consumidor, utilizando mensajes de datos que se intercambien en las redes informáticas. Son, por ejemplo, actos de comercio electrónico, las ventas que se realizan a través de las redes sociales como facebook o twitter, independientemente que se hagan utilizando un computador o un teléfono móvil. Inclusive, los pedidos automáticos que ya realizan algunas neveras inteligentes para hogares, que se conectan con tiendas on-line para que surtan productos que se están agotando en su interior, también son considerados actos de comercio electrónico.

## 5.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Estatuto del Consumidor delimita la aplicación de sus normas a las compras que realizan los consumido-

---

150. Ley 1480 de 2011, artículo 49.

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

res a los empresarios que están ubicados físicamente en nuestro país, bien sea directamente o mediante un representante, como un distribuidor autorizado o un agente comercial. Resulta indiferente para la aplicación de la ley, si el empresario tiene su portal web en servidores ubicados por fuera del país, pues independientemente de que el proveedor de servicios de internet esté en China, Rusia o EE.UU, si el empresario tiene su sede en Colombia, estará sometido a las reglas colombianas.

En el otro extremo, la norma no limita su aplicación a los consumidores ubicados en el territorio nacional. Independientemente del país desde donde se haya realizado la compra, el consumidor podrá exigir el cumplimiento de sus derechos ante las autoridades colombianas, siguiendo los procedimientos y mecanismos dispuestos en la misma ley para el efecto.

En la situación contraria, es decir, los consumidores colombianos que adquieren productos en el exterior por medio de comercio electrónico, no podrán invocar las normas del Estatuto del Consumidor para pedir la protección de sus derechos, porque tendrán que recurrir a las normas del país donde está ubicado el expendedor. Un reciente concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio, aclaró que:

*“...por disposición del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor, los productores, distribuidores o expendedores de bienes y servicios que se encuentren ubicados en territorio de otro Estado, y comercialicen sus productos a través de comercio electrónico, no están sujetos a sus normas, salvo estipulación expresa en el contrato celebrado. Por lo*

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

tanto, las controversias suscitadas en virtud de transacciones de comercio electrónico entre consumidores colombianos y proveedores de bienes y servicios de países miembros de la CAN, Estados Unidos y la Unión Europea, no estarán sujetas a las disposiciones del Estatuto del Consumidor, a menos que, así lo establezcan las partes.”<sup>151</sup>

### 5.3. DEBER DE INFORMACIÓN

El artículo 50 del Estatuto establece unas obligaciones especiales para quienes venden a través de comercio electrónico, sin perjuicio de los demás deberes de información que rigen de carácter general para todos los comerciantes. Debido a que el consumidor no tiene contacto directo con el producto que está adquiriendo, la finalidad de la norma es llenar los vacíos de información que le pueden quedar por no poder observar, tocar, ver y oler el bien que va a adquirir, o en los servicios no poder preguntar directamente al personal del almacén las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se presta, y otros elementos circunstanciales que rodean la transacción comercial.

Estos deberes están relacionados con dar información sobre la persona que ofrece los productos, sobre los productos en sí mismos que comercializa y sobre la forma en que se realizará la transacción comercial.

---

151. Concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio con radicado 16-002207 del 2 de marzo de 2016.

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

### 5.3.1. INFORMACIÓN SOBRE EL COMERCIANTE

Para prevenir que personas inescrupulosas, amparadas en la clandestinidad de las redes, ofrezcan productos engañosos e inclusive inexistentes sin que haya posibilidad de perseguirlos y sancionarlos por sus conductas, la norma impuso la obligación a todo aquel que vende utilizando mecanismos de comercio electrónico de informar, en todo momento, su identidad, especificando su nombre o razón social, número de identificación tributaria (NIT), dirección de notificación judicial, el teléfono de contacto, un correo electrónico y todos los datos que sean pertinentes para su identificación y ubicación. Es importante señalar que quien vende bienes o servicios a través de medios electrónicos, también tiene la calidad de comerciante en los términos del artículo 20 del Código de Comercio, y por tanto debe estar inscrito como tal en la cámara de comercio respectiva.

Un consumidor responsable debería tomar como medida mínima de precaución, la revisión

de esta información, y si el empresario que vende no es un comerciante reconocido, hacer las averiguaciones pertinentes para determinar su existencia real, llamando a los números telefónicos de contacto suministrados o constatando su adecuada inscripción en la cámara de comercio de donde afirma estar domiciliado. Otra forma muy común para evitar fraudes, es revisando los comentarios hechos por otros consumidores en páginas especializadas, en las que expresan sus experiencias de compra vividas con ese comerciante en particular.

### 5.3.2. INFORMACIÓN SOBRE LOS PRODUCTOS QUE SE COMERCIALIZAN

El viejo refrán dice que una imagen vale más que mil palabras, y hasta cierto punto eso es cierto; pero también es cierto que las imágenes tienen la capacidad de inducir en error a quien las observa. Por eso es mejor que la información y las imágenes estén juntas, para evitar posibles engaños a los consumidores.

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

La norma estableció la obligación de suministrar, en todo momento, información respecto de los productos que se ofrecen, especialmente de sus características y propiedades tales como el tamaño, el peso, la medida, el material del que está fabricado, su naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad, la cantidad, o cualquier otro factor pertinente, independientemente que se acompañen de imágenes, de tal forma que el consumidor pueda hacerse una representación lo más aproximada a la realidad del producto.

En caso de que se utilicen imágenes, el anunciante debe indicar a qué escala las muestra, para que el consumidor pueda saber el tamaño real del bien.

### 5.3.3. INFORMACIÓN SOBRE LA TRANSACCIÓN COMERCIAL

El empresario debe ser totalmente transparente con los consumidores en cuanto a las condiciones en que se realiza la

transacción comercial. Para ello debe indicar el plazo de validez de la oferta y la disponibilidad de los productos, el precio total de estos incluyendo todos los impuestos, costos y gastos que se deba pagar para adquirirlos, así como los costos de envío si los hubiere, el tiempo de entrega y los medios o canales que dispone para realizar los pagos.

Si en la transacción comercial el consumidor debe firmar un contrato de adhesión, este debe estar publicado en el mismo medio electrónico, de tal forma que sea fácilmente accesible y disponible para la consulta, impresión y descarga, así no se haya expresado la voluntad de contratar. Lógicamente el contrato deberá respetar todas las reglas establecidas en el mismo Estatuto del Consumidor para ser válido, y evitar cláusulas que sean consideradas como abusivas.

El consumidor que esté en proceso de realizar una compra electrónica, tiene derecho a que, antes de terminar su transacción, el proveedor le presente un resumen del pedido con todos los bienes seleccionados, el

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

precio individual de cada uno de ellos, el costo total de los productos, y si es aplicable, los costos y gastos que deba pagar por envío o por cualquier otro concepto adicional, y al final, el total acumulado. Este resumen tiene la finalidad de que se pueda verificar en detalle la operación que se va a realizar, y si es del caso, hacer las correcciones que se considere necesarias, inclusive la de cancelar la transacción.

Una vez concluida la operación, el vendedor deberá conservar la prueba de la aceptación por parte del consumidor, la cual deberá ser expresa, inequívoca y verificable por parte de la autoridad competente. Igualmente, le deberá remitir a más tardar al día siguiente un acuse de recibo del pedido, con información precisa del tiempo de entrega y el precio total a pagar.

Al momento de la entrega de los productos, el vendedor deberá cerciorarse que se realice efectivamente en la dirección indicada por el consumidor, y que este ha sido plena e inequívocamente identificado. Tam-

bién le deberá hacer entrega del soporte de la operación, como la factura correspondiente emitida con el cumplimiento de todos los requisitos legales. Salvo pacto en contrario, la entrega debe realizarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha en que se realizó el pedido. En caso de no encontrarse disponible el producto solicitado, el consumidor deberá ser informado de forma inmediata.

Si la entrega del pedido tarda más de lo pactado, o en ausencia de pacto se superan los treinta (30) días calendario, o no hay disponibilidad del producto solicitado, el consumidor podrá resolver el contrato unilateralmente y obtener la devolución de todas las sumas pagadas sin que haya lugar a retención o descuento alguno. La devolución debe hacerse efectiva en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de que el consumidor expresó su deseo de terminar su relación contractual.

El proveedor deberá dejar documentada tanto la compra como la transacción comercial y

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

la entrega a satisfacción, de tal forma que en caso de discusión, él tendrá la carga de la prueba de demostrar las condiciones en que el consumidor contrató y la entrega real y efectiva de los productos que adquirió.

Por último, el proveedor debe disponer, en el mismo medio en

que realiza el comercio electrónico, de mecanismos para que los consumidores puedan radicar peticiones, quejas o reclamos, e informar de forma clara los derechos de retracto y reversión de pagos que le asisten a los compradores.

### 5.4. SEGURIDAD EN LAS TRANSACCIONES

El comerciante debe adoptar todos los mecanismos de seguridad necesarios para garantizar la inviolabilidad de los canales que disponga para que los consumidores realicen sus transacciones electrónicas de tal forma que se conserve la reserva tanto de la información personal de quien realiza la operación como de la transacción misma. Por tanto, será responsable, de forma objetiva, por las fallas en la seguridad de los canales por él dispuestos, sean propios o ajenos.

Muchos comerciantes tratan de dar confianza a los consumidores, enseñando sellos de calidad, membresías o afiliaciones a esquemas de autorregulación, asociaciones empresariales u organizaciones especializadas para resolver disputas. En estos casos, se debe garantizar que la información es cierta, que está actualizada y que es verificable, proporcionando métodos sencillos para que el consumidor pueda comprobar dichas afirmaciones y además pueda contactar a esas organizaciones.

## 5.5. DERECHO DE RETRACTO

El derecho de retracto es el derecho que le asiste al consumidor para rescindir un contrato sin necesidad de que haya una causa diferente a su voluntad para darlo por terminado. Este derecho es llamado en otros países como derecho de reflexión, porque le permite a un ciudadano meditar sobre la transacción comercial que realizó, pudiendo arrepentirse de ella si es su deseo.

Este derecho crea una excepción a la regla de la firmeza del contrato de compraventa una vez las partes se han puesto de acuerdo en el precio y la cosa<sup>152</sup>. Por ese motivo, su aplicación está restringida a los contratos de venta de bienes y prestación de servicios mediante sistemas de financiación otorgados directamente por el productor o proveedor, a las ventas de tiempos compartidos, a las ventas no tradicionales y a las ventas a distancia. Esta última incluye el comercio electrónico.

Los efectos del ejercicio del derecho de retracto son la resolución del contrato y la consecuente devolución de las cosas a su estado original. Para ello el consumidor debe hacer la devolución del bien en el mismo estado en que lo recibió y el proveedor deberá restituir todas las

---

152. Código Civil, Artículo 1857.

La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes:

La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública.

Los frutos y flores pendientes, los árboles cuya madera se vende, los materiales de un edificio que va a derribarse, los materiales que naturalmente adhieren al suelo, como piedras y sustancias minerales de toda clase, no están sujetos a esta excepción

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

sumas pagadas en un término no superior a treinta (30) días calendario, una vez ejercido el derecho.

El derecho de retracto no opera, así la transacción se haya realizado mediante comercio electrónico, cuando:

- » el bien, por su naturaleza, debe consumirse antes de 5 días, como en el caso de los alimentos;
- » la prestación del servicio contratado se debe ejecutar antes de 5 días, como por ejemplo cuando se adquieren boletas para un concierto que tendrá lugar al día siguiente de su compra;
- » la prestación del servicio ha comenzado con el consentimiento del consumidor, como cuando ya han instalado en el hogar el servicio de internet o televisión por cable.
- » el precio del producto está sujeto a fluctuaciones diarias del mercado financiero que el productor no puede controlar, como en la compra de acciones en el mercado de valores;
- » el bien adquirido es elaborado conforme a las especificaciones dadas por el consumidor o claramente personalizadas, como cuando se contrata un sastre para la elaboración de un vestido;
- » el bien, por su naturaleza, no puede ser devuelto, como en el caso de los software o la música por internet;
- » el producto adquirido corresponde a una apuesta o lotería;
- » el bien es perecedero, y

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

» El bien es de uso personal, como la ropa interior o un cepillo de dientes;

En caso de que el retracto se ejerza sobre un bien, el consumidor deberá informar al vendedor y devolverlo dentro de los 5 días hábiles siguientes al momento de su recepción, por los mismos medios y en el mismo estado en que lo recibió. Si la devolución la va a hacer por un servicio postal, se recomienda hacerlo por un servicio en el que quede constancia de la recepción del producto en el lugar de destino.

En caso de que el retracto se ejerza sobre un contrato de prestación de servicios que no se haya comenzado a ejecutar, la simple notificación al empresario de su decisión es suficiente para entender que se ha resuelto el contrato y que se deben devolver todas las sumas pagadas al consumidor.

En el caso del transporte aéreo de pasajeros, el derecho de retracto también aplica si los pasajes fueron comprados por internet o por cualquiera otro de los métodos anteriormente señalados. Sin embargo, para este sector en especial, la Aeronáutica Civil expidió la Resolución 1375 de 2015 que modificó el artículo 3.10.1.8.2. de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC 3, y estableció reglas diferentes a las establecidas en el Estatuto del Consumidor para su ejercicio, así: sólo se conceden 48 horas corrientes siguientes a la operación de compra, para ejercer el derecho de retracto; también se limita a que se ejerza solo cuando el viaje, si es nacional, sea con 8 días o más de anterioridad al ejercicio del derecho, o 15 días o más cuando es internacional; adicionalmente, la aerolínea puede descontar hasta COP \$ 60.000 para pasajes nacionales y US \$ 50 para pasajes

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

internacionales, sin que supere el 10% del valor del pasaje excluyendo tasas, impuestos y tarifa administrativa.

Es importante resaltar que el ejercicio del derecho de retracto es totalmente diferente al ejercicio del derecho de reclamar por garantía, el cual se realiza cuando el bien presenta un defecto de calidad o idoneidad, y se puede solicitar en cualquier momento mientras esté vigente la garantía, y la acción judicial se puede ejercer hasta dentro del año siguiente del vencimiento de esta.

### 5.6. DERECHO DE REVERSIÓN DE PAGO<sup>153</sup>

La reversión del pago tiene como finalidad proteger a los consumidores que adquieren bienes y servicios a través de mecanismos de comercio electrónico tales como internet, PSE, call centers o cualquier otro mecanismo de televenta o tienda virtual, y que hubieren pagado con tarjetas de crédito, débito o cualquier otro instrumento de pago electrónico. Es decir, no procede cuando la compra haya sido realizada por medio de canales presenciales.

Para que proceda la reversión, es necesario que tanto el productor o proveedor del bien o servicio y la entidad emisora del instrumento del pago electrónico, se encuentren ubicados en Colombia. No es necesario que el consumidor tenga domicilio en este país, porque puede ejercer el derecho desde cualquier parte del mundo, mientras se cumplan las dos condiciones anteriores.

---

153. Ley 1480 de 2011, artículo 51, reglamentado por el Decreto 587 de 2016.

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

La figura tiene como propósito lograr la devolución real y efectiva del dinero pagado por los consumidores, obligando a los participantes del proceso de pago (los emisores de los instrumentos de pago, las entidades administradoras de los sistemas de pago de bajo valor, los bancos que manejan las cuentas y/o depósitos bancarios del consumidor y/o proveedor, entre otros) a retrotraer la operación bancaria de depósito del dinero en la cuenta del productor o proveedor, restituyendo las sumas a la cuenta del consumidor, cuando suceda alguna de las siguientes eventualidades: (i) cuando el consumidor haya sido objeto de fraude; (ii) cuando corresponda a una operación no solicitada por el consumidor; (iii) cuando el producto solicitado no haya sido recibido en la fecha pactada o, en su defecto, en el término de treinta (30) días después de haberse hecho la transacción; (iv) cuando el producto entregado no corresponde al solicitado, no cumpla con las características inherentes o las atribuidas por la información que se suministre sobre él; o (v) cuando el producto entregado sea defectuoso.

El consumidor también puede solicitar la reversión parcial del pago, cuando haya adquirido varios productos al tiempo, y sobre alguno o algunos de ellos recaiga cualquiera de los eventos precedentes, caso en el cual deberá expresar de manera clara cuál es el valor por el cual se solicita la reversión, que a su vez debe corresponder al valor del producto o productos devueltos.

Para que proceda la reversión del pago, el consumidor debe presentar la queja ante el proveedor y devolver el producto, cuando sea procedente, y notificar al emisor del instrumento de pago del reclamo hecho y la solicitud de reversión, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que tuvo noticia de la operación

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

fraudulenta o no solicitada, o que debió haber recibido el producto, o lo recibió defectuoso, o sin que correspondiera a lo solicitado.

El reclamo al proveedor se puede hacer por escrito, de forma verbal o a través de cualquier medio establecido para ello, indicando la causal o causales invocadas para solicitar la reversión, y aquel deberá dejar constancia indicando la fecha y la causal alegada. Adicionalmente, tratándose de bienes, en la misma oportunidad el consumidor le indicará al proveedor que el bien está a su disposición para recogerlo en las mismas condiciones y en el mismo lugar en que se recibió.

En el evento en que el consumidor desconozca la información de ubicación del proveedor, o este se niegue a recibir la queja, el consumidor quedará eximido de presentarla, y si es procedente, mantendrá el bien a su disposición para que el vendedor lo recoja.

La notificación al emisor del instrumento de pago se hará por cualquiera de los canales que disponga para recibir comunicaciones, y deberá indicar el hecho de haber satisfecho la obligación de devolver el bien cuando sea procedente y el soporte o constancia de la presentación de la queja al proveedor. Además, deberá manifestar las razones por las cuales hace su solicitud de reversión del pago, indicar la causal a la cual se acoge, el valor por el que solicita la reversión, identificación de la transacción realizada especificando la fecha y la hora de esta, y la identificación de la cuenta bancaria, tarjeta de crédito o instrumento de pago al que fue cargada la operación.

Una vez presentada la solicitud de reversión ante el emisor del instrumento de pago, los participantes del

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

proceso de pago tienen (15) días hábiles para hacerla efectiva, sólo siendo oponible a ella la inexistencia de la operación, la inexistencia de fondos o la causal alegada y que sustenta la solicitud. En caso de que no existan recursos suficientes en la cuenta del proveedor, el emisor del instrumento de pago debe realizar un reembolso parcial e informar de este hecho, caso en el cual el proveedor deberá hacer la devolución directamente al consumidor del faltante.

En caso de que existiera una controversia entre el proveedor y el consumidor sobre la validez de las razones por las cuales se ejerció el derecho de reversión de pago y fuera resuelta por una autoridad judicial o administrativa a favor del proveedor, el emisor del instrumento de pago deberá cargar definitivamente la transacción al consumidor, depositando el dinero en las cuentas del vendedor; si no existieren fondos suficientes, el consumidor deberá pagarle directamente al expendedor el faltante. El consumidor vencido también deberá pagar todos los costos en que hayan incurrido los participantes del proceso de pago para hacer efectiva la reversión, y adicionalmente si se comprueba que actuó de mala fe, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponerle sanciones de hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando el consumidor haya autorizado operaciones de débito automático para obligaciones periódicas, tendrá derecho a reversar los pagos correspondientes realizados en el mes anterior por cualquier motivo y aún sin que medie justificación alguna. Igualmente podrá revocar, en cualquier momento, su autorización para que le realicen débitos automáticos, comunicando a la entidad con la que lo pactó, y si es diferente a la emisora del ins-

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

trumento de pago, le informará a esta última dentro de los cinco (5) días siguientes, fecha a partir de la cual se deben suspender de forma inmediata los descuentos o retiros automáticos revocados.

### 5.7. PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El Estatuto del Consumidor prohíja una especial protección para los niños, niñas y adolescentes<sup>154</sup>, por ser personas altamente vulnerables por la publicidad engañosa y por los productos defectuosos que puedan circular en el mercado.

Con relación al comercio electrónico, el empresario que realice publicidad dirigida a este sector de la población, además de cumplir con las demás obligaciones establecidas en el Estatuto del Consumidor para todos los comerciantes, deberá cumplir con lo establecido en el Decreto 975 de 2014 que reglamentó la materia.

En especial, la publicidad que se transmita por medios electrónicos no podrá contener ninguna forma de violencia, discriminación, acoso y en general, cualquier otra conducta que pueda afectar la vida o la integridad física de los niños, y deberá estar acorde con sus condiciones de desarrollo mental, madurez intelectual y comprensión media propia de personas de esa edad.

Cuando la publicidad exponga el funcionamiento o uso de un producto, la norma prohíbe conductas como las siguientes:

---

154. Ley 1480 de 2011, artículo 1º numeral 5º, artículo 28 y artículo 52.

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

- » El uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que no correspondan a la realidad del producto en lo relacionado con su funcionamiento o características.
- » Indicar o representar una edad diferente a la requerida para que el niño pueda ensamblar las piezas u operar el producto.
- » Exagerar el verdadero tamaño, naturaleza, durabilidad y usos del producto.
- » No informar que las baterías o accesorios que se muestran en el anuncio, no están incluidos en el empaque del producto o que se venden por separado.
- » No informar que para el funcionamiento de un producto se requiere de baterías o algún producto complementario.

En cuanto a la protección de la salud y vida de los niños, niñas y adolescentes, el Decreto prohíbe cualquier imagen o información de contenido sexual, violento, discriminatorio o que promueva conductas contrarias a la moral y a las buenas costumbres, así como las relacionadas con el consumo de estupefacientes y/o bebidas alcohólicas, salvo que se trate de campañas de prevención. También se proscribe cualquier tipo de comentario que insinúe que no adquirir o usar un producto puede generar rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo. Si es publicidad de alimentos, tampoco se podrá insinuar que su consumo sustituye alguna de las tres comidas diarias que deben recibir.

También se regulan los anuncios publicitarios emitidos dentro de un programa de radio o televisión en donde el niño no pueda distinguir si es información que se

## 5. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL COMERCIO ELECTRÓNICO

da como contenido editorial, o es una publicidad dentro del programa. En estos casos, en el programa se debe decir claramente a viva voz y en letras, que lo anunciado es publicidad de un producto y no hace parte del programa.

Específicamente sobre comercio electrónico, tanto el artículo 52 de la Ley 1480 de 2011 como el Decreto 975 de 2014 prevén lo siguiente:

- » El proveedor debe tomar todas las medidas posibles para verificar la edad del consumidor, y en caso de que el producto vaya a ser adquirido por un menor de edad, este debe dejar constancia de la autorización expresa de los padres para realizar la transacción.
- » En todos los eventos en los que se informe o anuncie un bien o servicio para cuya adquisición se deban realizar llamadas o enviar mensajes de texto o multimedia que supongan un costo para el consumidor, deberá informarse expresamente su valor y advertir al niño, niña y/o adolescente, que previo a realizar la llamada o enviar el mensaje, debe solicitar autorización de sus padres.
- » La publicidad y oferta de productos dirigidos exclusivamente a niños, niñas y adolescentes, o aquellos que sean publicitados u ofertados en entornos o plataformas cuyo público objetivo y exclusivo sean aquéllos o que puedan ser adquiridos, descargados, o a los que se pueda tener acceso por internet o a través de dispositivos móviles, deben incluir advertencias claras sobre la necesidad de contar con la autorización de sus padres o representantes para realizar la transacción.

## 5.8. PORTALES DE CONTACTO

Los portales de contacto son plataformas electrónicas que tienen como finalidad permitir que terceros personas naturales o jurídicas puedan ofrecer productos para su comercialización y a su vez los consumidores puedan contactarlos por este mismo mecanismo para realizar las correspondientes compras.

Debido a que el administrador de este tipo de plataformas no tiene ningún control de los productos que ofertan los vendedores, en muchas ocasiones los consumidores son engañados o estafados con productos que no corresponden a lo ofrecido o inclusive nunca reciben lo que adquirieron.

Por ello, el artículo 53 del Estatuto del Consumidor estableció la obligación especial para estos administradores, de exigir a todos los oferentes la información que permita su identificación, para lo cual deberán contar con un registro en el que conste, como mínimo, el nombre o razón social, documento de identificación, dirección física de notificaciones y teléfonos. Esta información debe poder ser consultada por quien haya comprado un producto con el fin de presentar una queja o reclamo y deberá ser suministrada a la autoridad competente cuando esta lo solicite.

### 5.9. MEDIDAS CAUTELARES PARA PROTEGER A LOS CONSUMIDORES

Por último, todas las anteriores medidas serían insuficientes, si el Estado no pudiera suspender y bloquear de forma ágil y expedita los sitios web y demás sistemas de comercio electrónico en los que fuera evidente que se están violando los derechos de los consumidores.

Por eso, el artículo 54 del Estatuto del Consumidor, facultó a la Superintendencia de Industria y Comercio para ordenar el bloqueo temporal de acceso a cualquier medio de comercio electrónico, por un periodo de treinta (30) días calendario, prorrogables por treinta (30) días más, cuando existan indicios graves que por ese medio se están violando los derechos de los consumidores, medida que podría volverse definitiva si al final de la investigación administrativa se corroboran los indicios.

Esta orden se cumple oficiando a los proveedores de servicios de internet (ISP por sus siglas en inglés), quienes son los que brindan conexión a sus clientes, y pueden bloquear el acceso a una dirección IP para que no sea visible su contenido por los usuarios del servicio.

## CONCLUSIONES

Como conclusión se puede decir que las normas actuales de protección para los consumidores que adquieren bienes y servicios utilizando herramientas de comercio electrónico, son suficientes y adecuadas para proteger todos sus intereses.

Por tanto, no hay razón alguna para dejar de creer que este sistema de comercio seguirá creciendo al mismo ritmo que lo ha venido haciendo en los últimos años, con tasas que oscilan el 20% anual, superando exponencialmente el crecimiento de otros mecanismos de comercio tradicional.

Sin duda alguna el empresario que no comience a ofrecer sus productos por sistemas de comercio electrónico, en pocos años habrá desaparecido, al igual que vienen desapareciendo los establecimientos de comercio ubicados por fuera de los centros comerciales.

# 6.

## **ÁMBITOS DE PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES EN COLOMBIA**

Por:

**FABIO RESTREPO BERNAL**

Director de Investigaciones de Protección de  
Usuarios de Servicios de Comunicaciones

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

### 6.1. EL PARADIGMA DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Para nadie resultaría extraño afirmar que la denominada “cuarta revolución” ya está hoy entre nosotros. Este concepto, acuñado también como la “Industria 4.0.” fue descrito por primera vez durante el desarrollo de la prestigiosa feria de Hannover en Alemania del 2011<sup>155</sup>, que planteó un escenario de producción industrial en la que todos los productos y máquinas están interconectados entre sí digitalmente.

Si bien es cierto, la nueva revolución industrial podría referirse a un concepto más cercano a las grandes organizaciones industriales, capaces de hacer frente a los vastos retos que representa el aprovechamiento eficiente del uso de energías renovables, la protección del medio ambiente o el abaratamiento de los costos de la producción mediante la sustitución de la tradicional mano de obra por las máquinas que incorporan sistemas automatizados o inteligencia artificial, no es menos cierto tampoco, que en la actualidad existe un perfil de usuario que cada vez más se aproxima a las innovaciones tecnológicas que diariamente trae la era digital.

Este hito histórico que estamos viviendo, representa las mismas sensaciones que pudieron experimentar en su momento quienes presenciaron a finales del siglo XVIII el revuelo causado por las máquinas a vapor. Luego, la aparición en el siglo XIX, durante la segunda revolución industrial, de la electricidad. Ya en el ocaso del siglo XX y comienzos del siglo XXI, el florecimiento y desarrollo de los computadores y el internet. Por esa

---

155. Celebrada del 4 al 8 de abril de 2011.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

misma senda fulgura la ‘cuarta revolución’, pregonando la necesidad de entender conceptos mínimos como “byte”<sup>156</sup>, “4g”<sup>157</sup> “streaming”<sup>158</sup>, “ancho de banda”<sup>159</sup>, “blue-tooth”<sup>160</sup>, “aplicación”<sup>161</sup>, “Wi-fi”<sup>162</sup>,

---

156. Byte: Conjunto de elementos binarios que se maneja como una unidad, normalmente de menor longitud que la de una palabra de ordenador. Los más comunes son los de 8 bits u octetos. En comunicaciones de datos y sistemas de almacenamiento masivo, el byte siempre corresponde a un octeto. (L&M Data Communications v.2003. diccionario de términos y acrónimos de comunicaciones. obtenido de [http://www.ramonmillan.com/documentos/bibliografia/diccionarioredesdatos\\_Lmdata.pdf](http://www.ramonmillan.com/documentos/bibliografia/diccionarioredesdatos_Lmdata.pdf)).

157. 4G: Corresponde a la cuarta generación de tecnologías de telefonía móvil. La diferencia de las 2G y 3G es su capacidad de velocidades de acceso a conexión, e igualmente incluye técnicas de avanzado rendimiento. Este servicio está basado en el protocolo IP. (Corporación Colombia Digital. Conceptos TIC. Obtenido de <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/conceptos-tic.html>).

158. Streaming: Formato de distribución de multimedia (audio y video) a través de una red de computadores conectados a Internet, permitiendo la descarga y visualización de los datos en audio y video. Este se utiliza para transmisiones de videos online. Una de las características generales de este formato, es que la conexión debe mantener por lo menos igual ancho de banda que la tasa de transmisión de servicio; es decir contar con una óptima velocidad en la transferencia de datos. (Corporación Colombia Digital. Conceptos TIC. Obtenido de <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/conceptos-tic.html>).

159. Ancho de Banda: Medida de la cantidad de información que puede pasar por una vía, expresada en bits/segundo. Puede ser calculado a partir de una señal temporal mediante el análisis de Fourier. (Corporación Colombia Digital. Conceptos TIC. Obtenido de <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/conceptos-tic.html>).

160. Bluetooth: Interface universal para conectividad sin hilos entre diferentes tipos de dispositivos, tanto informáticos como domóticos. Define también un protocolo para intercambio de datos dentro de un radio de 10 metros. (L&M DATA COMMUNICATIONS V.2003. DICCIONARIO DE TÉRMINOS Y ACRÓNIMOS DE COMUNICACIONES. Obtenido de [http://www.ramonmillan.com/documentos/bibliografia/DiccionarioRedesDatos\\_LMData.pdf](http://www.ramonmillan.com/documentos/bibliografia/DiccionarioRedesDatos_LMData.pdf)).

161. Aplicación: Cualquier programa de tipo informático que haga una función específica para un usuario. Por ejemplo, procesadores de palabras, bases de datos, agendas electrónicas, etc. (MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. En TIC confío - Glosario. Obtenido de <http://www.enticconfio.gov.co/glosario?title=aplicaci%C3%B3n>).

162. Wi-Fi: Contracción de Wireless Fidelity, es un mecanismo de conexión a internet de forma inalámbrica. Los dispositivos que pueden acceder a este tipo de conectividad a través de un punto de acceso a red inalámbrica son los computadores portátiles, dispositivos móviles inteligentes, consola de videojuegos o reproductor de audio digital. Debido al elevado número de usuarios que gozan de este mecanismo, esta tecnología hoy día se enfrenta a la saturación progresiva del espectro radioeléctrico, afectando a las conexiones mayores a 100 metros. (Corporación Colombia Digital. Conceptos TIC. Obtenido de <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/conceptos-tic.html>).

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

“módem”<sup>163</sup> entre muchos otros, casi como requerimiento para abordar en el ‘internet de las cosas’, en el que, más allá de la red misma, se ofrece la posibilidad de que objetos, máquinas y personas interactúen remotamente en cualquier lugar y momento.<sup>164</sup>

Es así como las nuevas tecnologías constituyen un factor determinante de desarrollo y transformación de cualquier tipo de actividad humana, desde la forma en la que se trabaja<sup>165</sup> la forma en la que nos educamos<sup>166</sup>, la forma en la que compramos<sup>167</sup>, o hasta la forma en la que invertimos nuestros tiempos libres y

---

163. Módem: MODulador/DEModulador. Dispositivo que permite comunicaciones digitales a través de medios físicos analógicos. (L&M Data Communications v.2003. diccionario de términos y acrónimos de comunicaciones. obtenido de [http://www.ramonmillan.com/documentos/bibliografia/diccionarioredesdatos\\_lmdata.pdf](http://www.ramonmillan.com/documentos/bibliografia/diccionarioredesdatos_lmdata.pdf)).

164. IoT (Internet of Things es la propuesta que permitirá que los objetos cotidianos estén conectados a Internet, a fin de que puedan ofrecer información sobre su estado, localización y características a través de redes fijas o inalámbricas, ofreciendo novedosas interacciones entre humanos y máquinas o entre máquinas y máquinas. En Colombia, en abril de 2016 El MINITIC presentó el “Centro de Excelencia y Apropación en Internet de las Cosas (CEA-IoT)”, el cual busca unir esfuerzos para crear desarrollos en tecnología en diferentes campos. Las líneas de trabajo priorizadas por el CEA-IoT están acompañadas con las metas del Plan Vive Digital 2014-2018, que busca un salto tecnológico en servicios, aplicaciones, infraestructura y usuarios.

165. El Portal Teletrabajo Colombia ([www.teletrabajo.gov.co](http://www.teletrabajo.gov.co)), iniciativa liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en alianza con el Ministerio del Trabajo, publicó el 05 de septiembre de 2016 el documento denominado “ESTUDIO PENETRACIÓN TELETRABAJO 2016”.

El documento muestra la penetración del teletrabajo en 1.740 empresas colombianas en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Armenia, Pereira, Manizales, Ibagué, Neiva, Valledupar y Cúcuta.

Revela el estudio que entre el 2012 y el 2016, el número de teletrabajadores en el país tuvo un crecimiento del 202%, pasando de 31.553 teletrabajadores en el 2012 a 95.439 en el 2016 y que las principales herramientas y canales de comunicación entre los teletrabajadores y la empresa son la telefonía móvil (70%), la mensajería instantánea con (43%) y la video conferencia (26%).

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Entre los beneficios percibidos por las empresas y los trabajadores con el teletrabajo se encuentran: disminución de costos operacionales, aumento de la productividad, aumento de la eficiencia de los procesos, ahorro de tiempo (desplazamiento, movilidad), autonomía e independencia y mejor calidad de vida, además de contribuir positivamente a la sostenibilidad ambiental.

166. En Colombia, el método de educación virtual se ha venido popularizando ya que ha creado oportunidades de estudio para las personas que consideraban imposible iniciar o regresar a terminar sus estudios. Las cifras del Ministerio de Educación, indican que en el 2010 eran 12.000 estudiantes los que se educaban en esta modalidad y que para el 2015 eran 65.000 estudiantes los que optaron por uno de los programas con oferta virtuales.

167. a. El informe realizado por la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE) muestra entre los resultados de la octava edición de Cyber Lunes, que las ventas registradas por los comercios ascendieron a los 70.000 millones de pesos, para las más de 1.000 ofertas disponibles, con una participación de más de 90 comercios y patrocinadores, y más de 620.000 sesiones registradas en [www.cyberlunes.com.co](http://www.cyberlunes.com.co). Cámara Colombiana de Comercio Electrónico. Informe de Resultados – Cyber Lunes Octava Edición. (Julio 2016). Obtenido de <http://www.ccce.org.co/sites/default/files/biblioteca/Informe%20final%208va%20version%20Cyberlunes%C2%AE.pdf>.

b. La Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE) realizó el "Estudio de Hábitos del Comprador Online – Colombia 2016" e hizo públicos los resultados el 12 de agosto de 2016 en su portal WEB. Dentro de los que se destacan los siguientes:

-El 76% de los internautas en Colombia han comprado al menos un producto o servicio en línea en los últimos 12 meses, 24% más con respecto a 2013.

-El smartphone con 49%, se presenta como sólida alternativa para la compra online por su crecimiento en penetración y uso, mientras que sólo 1 de cada 4 compradores online que disponen de Tablet (26%) la utilizan para este tipo de compras.

-La comodidad 50% y facilidad de compra 48%, son razones predominantes que motivan y acercan al consumidor a la compra online.

c. Según la información publicada el 29 de septiembre por la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE) en su portal WEB [www.ccce.org.co](http://www.ccce.org.co), la jornada de compras en línea HOTSALE® 4, con 48 horas de compras en línea organizada por la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), deja un balance muy positivo en cuanto a participación y ventas registradas.

Se registraron un total de ventas por más de \$380.000 millones de pesos colombianos, con un crecimiento del 41% frente a HOTSALE® 3 realizado en abril y más de 640.000 visitantes en la página de HOTSALE® 4, de los cuales el 52% corresponde a visitas realizadas desde dispositivos móviles.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

de ocio<sup>168</sup>, actividades en las que definitivamente el usuario se haya abocado a una oferta progresiva, dinámica y muchas veces confusa de todo tipo de productos y servicios.

Ahora, la cuestión que surge es la de determinar si este nuevo consumidor realmente está preparado para “consumir” telecomunicaciones.

La respuesta al interrogante creemos que es contundente. Ese usuario del que venimos hablando, sin duda alguna, no es el mismo de hace poco más de veinte años cuando aparecieron las primeras redes de telefonía móvil o las primeras conexiones a internet por líneas conmutadas en el país, es decir, este ya no es un elemento pasivo del ecosistema. Este usuario cada vez más entendido en los servicios de comunicaciones que adquiere, de acuerdo a sus necesidades personales, intereses y capacidad de pago, es más exigente en cuanto a la oferta que recibe de sus proveedores, partiendo de que la oferta se extiende a muchos campos, entre ellos, a los servicios de voz fija, de voz móvil, de Banda Ancha fija y móvil o de televisión de pago.

No debe perderse de vista que la prestación de los servicios de comunicaciones, en especial, los servicios

---

168. La Comisión de Regulación de Comunicaciones dio a conocer en diciembre de 2015, el 'Estudio de hábitos y usos de televisión', donde se revela la manera en la que los colombianos consumen televisión actualmente. Algunos de los datos relevantes apuntan a que hoy la televisión por internet se ve a través de contenido generado por los usuarios, (videos aficionados, series de YouTube, hechos manualmente), viendo el contenido en transmisión simultánea o pagando paquetes de TV por Internet. Sobre esta última modalidad, vale pena destacar el modelo presentado por Netflix con presencia en 130 países. Para el caso colombiano, la compañía domiciliada en Los Gatos (California) para septiembre de 2015, contaba con 702.000 registrando un crecimiento del 31% respecto del 2014. La proyección para finales del 2016 es de 1.157.000 suscriptores de Netflix en Colombia y se calcula que para el 2020 el número de suscriptores sería de 4.813.000 según Unión Temporal Arthur D. Little - TelBroad basado en cifras de Comscore, Dataxus y DIRECTV.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

móviles de voz y datos, pueden ser fácilmente catalogados como la relación de consumo más intensa. Según cifras de la GSMA en el 2015 hubo más de 7.6 billones de conexiones móviles, representadas en 4.7 millones de suscriptores alrededor del mundo.<sup>169</sup> No solo en Colombia, sino en toda Latinoamérica, donde la penetración de los servicios móviles alcanzó el 65%, por encima de la media mundial de 63%, las personas inician su día conectadas a Internet.<sup>170</sup> Desde que suena la alarma del celular, la primera acción del día consiste en revisar las notificaciones del dispositivo móvil para informarse de lo ocurrido durante la noche. A partir de allí comienza una actividad permanentemente relacionada con el uso del internet, los servicios de voz o los de mensajería, bien sea a través de los teléfonos inteligentes, las tabletas, los ordenadores portátiles o de escritorio.<sup>171</sup> Esta relación de consumo, por la misma naturaleza de su propia intensidad, y lógicamente por el número de usuarios que concentra<sup>172</sup>, se expone año tras año a ser una de las más reclamadas<sup>173</sup> en valores absolutos frente a otros bienes y servicios comercializados en el país.

---

169. Cifras obtenidas del informe Mobile Economy 2016 publicado por la GSMA.

170. Cifras obtenidas del informe La Economía Móvil América Latina 2016 publicado por la GSMA.

171. Se pronostica que el total de suscriptores móviles únicos en la región crecerá de 414 millones a fines de 2015 hasta 524 millones para 2020. Esto convertirá a América Latina en la segunda región de más rápido crecimiento global durante el período, después de África subsahariana.

172. Al término de 2015 se reportaron 57'327.4704 números de abonados en servicio de telefonía móvil. Anexo 1 - Número de abonados en el sector de telefonía móvil - Boletín Trimestral de las TIC Cuarto Trimestre de 2015 (MINTIC)

173. Al cierre del año 2015, la telefonía móvil alcanzó un total de 80'341.102 de Peticiones, Quejas y Recursos, la telefonía fija alcanzó un total de 3'275.481 de Peticiones, Quejas y Recursos, y el servicio de internet banda ancha fija registró un total de 5'788.243 de Peticiones, Quejas y Recursos. Cifras obtenidas del informe anual del año 2015 de Peticiones, Quejas y Recursos de la Superintendencia de Industria y Comercio.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Sin embargo, creemos que existen aún profundos sesgos que impiden del todo tener a un usuario plenamente informado. Actualmente, buena parte de la doctrina suele considerar que una de las causas más relevantes de la desigualdad entre proveedores y consumidores se presenta como resultado de asimetrías informativas entre estos y aquellos, es decir, las que surgen cuando una de las partes, en mejor posición, detenta el conocimiento respecto de determinado tema, del que la otra carece. De esta forma, los errores en los que frecuentemente incurren los consumidores – en sentido amplio –, pueden explicarse muchas veces desde la falta o ausencia de información,<sup>174</sup> situación que no necesariamente se replica en tratándose de consumidores de servicios de comunicaciones, pues el problema para estos últimos, no consistiría en que no dispongan de acceso a la información que les permita una adecuada formación del consentimiento<sup>175</sup>, sino que, aun disponiendo de dicho acceso, no necesariamente están en capacidad de utilizar dicha información adecuadamente.

Sobre el particular, los errores en los que pueden incurrir los consumidores de servicios de comunicaciones, pueden ser más próximos al concepto de la racionalidad imperfecta.<sup>176</sup> A diferencia de la falta de suministro de

---

174. El suministro de información como técnica de protección de los consumidores: los deberes precontractuales de información, Iñigo de la Maza Gazmuri. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 17 -Nº 2, 2010 pp. 21-52

175. El artículo 11 de la Resolución 3066 de 2011, establece a través de abundantes numerales y literales el deber de información. Creemos en ese sentido que existe regulación suficiente para la prestación de los servicios de comunicaciones respecto de la cantidad de información que debe recibir el consumidor a partir del ofrecimiento, durante la celebración y ejecución del contrato de prestación de servicios de comunicaciones.

176. BAR-GILL, O. (2007). "Informing Consumers About Themselves", New York University Law and Economics Working Papers, p. 5.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

información, en este supuesto – se reitera - el consumidor tiene acceso a ella, sin embargo no es capaz de hacer un uso adecuado de la misma. Ejemplo de lo anterior es el que resulta de los contratos de adhesión, en donde el acto de plegarse a las condiciones que previamente ha establecido una de las partes es voluntario, pero no libre.<sup>177</sup> Allí, en el caso de los contratos por adhesión, un consumidor bajo la teoría económica de racionalidad debería acumular tanta información, no solo del servicio contratado sino del contrato mismo, para proceder “racionalmente” con el acto de obligarse.<sup>178</sup> En un escenario ideal, lo anterior permitiría concluir que el consumidor, con miras a maximizar su utilidad, buscaría los medios para entender la información consignada en su contrato, entender bajo qué condiciones se prestará el servicio, cómo se podría dar por terminado el contrato, en qué casos aplicarían cláusulas penales o cuáles mecanismos existen para la presentación de reclamos, entre muchas otras cosas. Lo único cierto es que lo anterior no ocurre. La lectura de los contratos de adhesión no es eficiente, toda vez que se ha advertido que la cantidad de recursos que deberían invertir los consumidores en leer y comprender los términos de un contrato por adhesión es superior al beneficio que este les produce.

Además de lo anterior, otra de las razones que normalmente se le atribuyen al poco interés del consumidor en invertir su tiempo en la lectura de un contrato, es la que sostiene que el lenguaje de este tipo de acuerdos le resulta difícil de entender, pues comprobadamente

---

177. Juan Antonio Rinessi (2006). Relación de Consumo y Derechos del Consumidor. Editorial Astrea, Buenos Aires, p. 110.

178. Iñigo de la Maza Gazmuri (2003). «Contratos por adhesión y cláusulas abusivas: ¿Por qué el Estado y no solamente el mercado?» en Revista Chilena de Derecho Privado

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

son textos que incluyen amplia y tortuosa terminología legalista, vastas referencias normativas y variadas excepciones y contra excepciones.

Lo anterior, que se manifiesta como común denominador a todas las relaciones de consumo, se agudiza drásticamente en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones, pues allí el consumidor corre con una doble dificultad. La primera y que ya explicamos, la que le es propia a la jerga jurídica que impera en el contrato, y la segunda, la que deviene del servicio mismo a contratar, pues es evidente la alta carga técnica y tecnológica que por su naturaleza envuelven a este tipo de servicios, al punto de que solo personas altamente calificadas estarían en posición de entender.

Sobre el particular, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), presentó en el mes de marzo de 2014, el documento soporte dirigido a explicar la propuesta regulatoria tendiente a la simplificación del modelo de contrato de telefonía móvil<sup>179</sup>. En dicho documento precisó que “actualmente los contratos de telefonía móvil 1) no atienden íntegramente la regulación, 2) presentan deficiencias en materia de comunicación visual y 3) los estudios de psicología del consumidor arrojan que dichos contratos no permiten al usuario comprender y recordar las condiciones allí dispuestas, así como tampoco los derechos que les asisten por virtud de la normatividad vigente; se hace evidente la necesidad de intervenir dichos documentos a fin de que los mismos se conviertan en la principal herramienta de los usuarios para el ejer-

---

179. Documento Soporte - Proyecto de Resolución- Modelo de Contrato Único de Telefonía Celular. Comisión de Regulación de Comunicaciones. Marzo de 2014

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

cicio de sus derechos y no un obstáculo para el disfrute de los mismos” y adicionó que “carece de sentido que el documento que rige la relación de prestación de servicios de comunicaciones entre las partes, comunique al usuario sus derechos y obligaciones en un lenguaje formulado sobre la base de la jerga legal y técnica que solo un experto en el campo de las telecomunicaciones puede descifrar.”

El resultado de la propuesta regulatoria, que después de concluir las varias etapas que para su formulación se exigen, fue la expedición de la Resolución CRC 4625 de 28 de octubre de 2014 “[p]or la cual se establecen los modelos de contrato único y de las condiciones generales, de prestación de servicios provistos a través de redes móviles, se modifica la Resolución CRC 3066 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, acto administrativo que optó por formular reglas específicas relacionadas con el contenido y el formato de los contratos de los servicios provistos a través de redes móviles.

Por cuenta de lo anterior, consideramos que el paradigma del usuario de servicios de comunicaciones debe servir para explicar la técnica de corrección de las asimetrías que debería emplearse atendiendo la causa de dicha asimetría, de manera que si esta tiene origen en que una parte se encuentra en mejores condiciones que la otra de acceder a la información, entonces la técnica consiste en aumentar las cargas en la imposición del suministro de información, pero si la causa obedece a problemas de racionalidad imperfecta, parece necesario acudir a otras técnicas como el derecho al desistimiento o retracto, o a medidas regulatorias que permitan la aprehensión de los contenidos y la información entregada por el proveedor.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Creemos entonces, para el caso del ejemplo propuesto, que la medida regulatoria explicada corrige la asimetría de la información presentada en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones móviles, bajo el enfoque de racionalidad imperfecta, pues asume que la información presentada en los antiguos contratos de adhesión no era de fácil entendimiento, motivo el cual el regulador optó por definir el contenido y el formato de los contratos de servicios móviles, respetando la autonomía de la voluntad de las partes en cuanto a la posibilidad de establecer los elementos esenciales y las condiciones particulares del servicio<sup>180</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos también que las asimetrías de la información que pueden presentarse particularmente en las relaciones de consumo de los servicios de comunicaciones, pueden ser también corregidas – de manera eficiente - mediante un enfoque educativo que tienda a aminorar la brecha respecto del alcance de los servicios que se ofrecen en el mercado, de forma que los consumidores puedan optimizar los recursos que destinan para el consumo de esta clase de servicios. Más allá de los importantes esfuerzos que las administraciones públicas encaminan para el empoderamiento de los usuarios de los servicios de comunicaciones en relación con sus derechos y obligaciones, debe propenderse por generar una cultura en torno al mundo de las TIC's, donde los consumidores estén en auténtica capacidad de comprender la amplia oferta de servicios que se ponen a su disposición.

---

180. Artículo 1º, Resolución CRC 4625 de 2014.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Para lograr lo anterior, es necesario aterrizar ciertos conceptos a un lenguaje de simple y reconocida aceptación para todos los usuarios, en el que todos los actores intervinientes asuman roles que permitan el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y que permitan dar el salto a una verdadera “sociedad de la información y del conocimiento”<sup>181</sup>, sin que el costo de aprendizaje sea tan elevado que termine por desincentivar su uso, o que por otro lado, provoque una masiva presentación de quejas y reclamos por cuenta de haber creído contratar un servicio de ciertas características y en últimas, haber recibido otro.

En ese sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio, con miras a proponer un enfoque correctivo de las asimetrías propias de los servicios de comunicaciones, ha venido trabajando desde el marco de sus funciones, en especial la que establece el numeral 65 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011<sup>182</sup>, en la divulgación, promoción y capacitación de los consumidores de estos servicios, como manera de reducir las millones de reclamaciones que se presentan contra las empresas prestadoras del servicio.

Muestra de lo dicho, es la campaña educativa presentada bajo la forma de folleto denominada, “4G LTE lo que debes saber” lanzada en el 2014, donde, por cuenta del salto tecnológico dado en Colombia como consecuencia del proceso de subasta pública del espectro radioeléctrico para redes de 4G, se explicó de manera

---

181. Artículo 3º Ley 1341 de 2009.

182. Artículo 1º, Numeral 65º. Decreto 4886 de 2011. Adelantar actividades de divulgación, promoción y capacitación, en las materias de competencia de la entidad.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

sencilla en qué consistían las ventajas de dicha funcionalidad, la compatibilidad de los equipos terminales y las Sim Cards con esta tecnología, la cobertura del servicio - teniendo en cuenta que su despliegue iba a ser progresivo en el país -, y las diferencias entre la capacidad y la velocidad en la transmisión de datos, por resaltar algunos aspectos. Esta información, consideramos en su momento, permitiría a los usuarios abordar de manera menos traumática el rápido cambio de tecnología que llegaba de mano de los operadores favorecidos con el proceso de subasta, pero también permitiría que los usuarios que solamente consumían servicios de voz no incurrieran innecesariamente en adquirir paquetes de servicios de 4G, pues bien es sabido que los servicios de voz solo cursan tráfico por redes de 2G o 3G. Así entonces, podríamos garantizar mejores niveles de eficiencia económica en el gasto de los consumidores.

Otro ejemplo es el que resulta de la “Guía de Roaming Internacional” lanzada en el año 2015, en la que a través de simples preguntas y respuestas, se explica en qué consiste este servicio, la manera de activarlo, los tipos de planes que se ofrecen en el mercado, la forma de controlar los consumos y los saldos, y la posibilidad que existe de conectarse a redes inalámbricas (Wi - Fi), deshabilitando el uso de datos móviles en el equipo.

En conclusión, en el mundo del consumo de telecomunicaciones, caracterizado por la innovación permanente en productos, servicios y tarifas, los usuarios deben cumplir una ardua tarea para estar a compás con la oferta existente. La labor conjunta de las autoridades del sector de las comunicaciones, las asociaciones de usuarios o ligas de consumidores y los proveedores debe procurar la mejora de los aspectos cualitativos de la in-

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

formación relacionada, apoyándose en forma decidida en las nuevas tecnologías. El objetivo final es optimizar el perfil del usuario de los servicios de comunicaciones para que este pueda aprovechar las nuevas redes y servicios que la tecnología pone a su disposición y, a través de ellos, logre mejorar su calidad de vida y su entorno personal y profesional.

### 6.2. NORMATIVIDAD COMUNITARIA

El 26 de mayo de 1969, cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. Conocido en su momento como el Pacto Andino, y después de la adhesión de Venezuela en 1973<sup>183</sup>, y el posterior retiro de Chile en 1976, como la Comunidad Andina de Naciones, en adelante la CAN, ha trabajado por desarrollar y profundizar el proceso de integración de los países miembros con el objetivo de lograr una unidad - en la diversidad - al servicio del buen vivir de sus habitantes.

La CAN, cumpliendo su mandato y propósito, ha promulgado a través de los diferentes órganos que conforman el Sistema Andino de Integración, variadas disposiciones en torno a diversas materias, y en ese sentido, no ha sido ajena a la intervención de los servicios de comunicaciones.

---

<sup>183</sup> . El 22 de abril de 2006, Venezuela informa formalmente su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

En 1999, como consecuencia de la aprobación del Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios, que promueve la creación de un Mercado Común Andino adoptado en la Decisión 439, la Comisión de la Comunidad Andina, una vez recibidas las recomendaciones de las autoridades de telecomunicaciones de los países miembros, dispuso la elaboración de un proyecto de Decisión destinado a regular el proceso de liberalización del comercio de servicios de telecomunicaciones en la Subregión. Como resultado de lo anterior, la Decisión 462 recogió las Normas que Regulan el Proceso de Integración y Liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina.<sup>184</sup>

En el artículo 36 de la Decisión, la CAN estableció algunos derechos de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, tales como los asociados a un trato igualitario, no discriminatorio, con libre elección del proveedor de servicios y el conocimiento de las tarifas.

Posteriormente, en el año 2006, la CAN expidió la Decisión 638, mediante la cual estableció los lineamientos comunitarios para la protección al usuario de los servicios de telecomunicaciones, “(...) que los Países Miem-

---

184. Se fijaron como objetivos los siguientes:

- a) Eliminar las restricciones y obstáculos al libre comercio de los servicios públicos de telecomunicaciones, de acuerdo al cronograma establecido en la presente Decisión;
- b) Propiciar la armonización de las normas necesarias para la conformación del Mercado Común Andino de telecomunicaciones;
- c) Proponer definiciones comunes de los servicios de telecomunicaciones en los países miembros;
- d) Propiciar la inversión en los servicios de telecomunicaciones en los países miembros.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

bros deberán tener en cuenta al definir sus normativas internas en materia de telecomunicaciones, con el fin de garantizar un tratamiento armónico en la Subregión".<sup>185</sup>

De la Decisión 638, se puede destacar lo siguiente:

- 1.** Establece una serie de derechos en favor de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, como los derivados de la privacidad e inviolabilidad de sus comunicaciones, así como al mantenimiento de la reserva de todos los datos personales; la prestación continua y eficiente de los servicios de telecomunicaciones; la elección libre del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su utilización; el acceso a información clara, precisa, cierta, completa, oportuna y gratuita acerca de las tarifas y planes tarifarios vigentes; la recepción y respuesta rápida y eficaz de todas sus solicitudes, quejas y/o reclamos; la compensación que corresponda por el tiempo en que el servicio no haya estado disponible al usuario por causas imputables a los operadores; la prestación del servicio sin ser obligado o condicionado a adquirir otro bien o servicio, entre otros.<sup>186</sup>
- 2.** Prevé unos deberes en cabeza de los usuarios, como el de pagar oportunamente los valores debidamente facturados por los servicios recibidos, o el de informar al prestador del servicio cualquier deficiencia o daño ocurrido en las instalaciones de que pudiera tener conocimiento<sup>187</sup>, así como unas obligaciones

---

185. Artículo 1º, Decisión 638 de 2006 Comunidad Andina de Naciones.

186. Artículo 2. De los derechos de los usuarios. Decisión 638 de 2006.

187. Artículo 3. De los deberes de los usuarios. Ibídem.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

a cargo de los proveedores del servicio, representadas principalmente en el otorgamiento a los usuarios de un trato igual y no discriminatorio; el cumplimiento de los indicadores de atención al usuario; el cumplimiento de las condiciones de calidad mínimas en la prestación de sus servicios o el establecimiento de mecanismos, áreas u oficinas de atención al usuario, con el objeto de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones, quejas y/o reclamos, verbales o escritos.<sup>188</sup>

**3.** Erige el principio del *in dubio pro consumidor*<sup>189</sup>, según el cual toda duda en la interpretación de las normas aplicables será resuelta en favor del usuario.<sup>190</sup>

**4.** Propone las reglas mínimas alusivas a las disposiciones contractuales, mediante el suministro cualificado de información, el uso del idioma español en la redacción del contrato, la entrega de la copia y sus anexos al usuario y las consecuencias legales de la terminación del contrato.<sup>191</sup>

**5.** Insta a los países miembros a establecer mecanismos que permitan a los usuarios presentar reclamaciones ante sus autoridades para la defensa de sus derechos.<sup>192</sup>

**6.** Finalmente, establece directrices relativas a la facturación, la suspensión de los servicios y la pre-

---

188. Artículo 4. De las obligaciones de los operadores o proveedores. Ibídem.

189. Derivado del antiguo principio romano conocido como favor debilis.

190. Artículo 5. De la favorabilidad de los usuarios. Ibídem.

191. Artículo 6. De las disposiciones contractuales. Ibídem.

192. Artículo 7. De los mecanismos de defensa. Ibídem.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

sentación de peticiones, quejas y reclamos ante las empresas prestadoras de los servicios de comunicaciones.<sup>193</sup>

En el contexto de la promulgación de la citada Decisión 638, la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), hoy, Comisión de Regulación de Comunicaciones, inició en el mes de agosto de 2006, el proyecto “Modificación al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones”, en respuesta al mandato contenido en el artículo 13 de la referida Decisión, el cual concedió un año a partir de su promulgación para incorporar dentro de los ordenamientos internos de los países miembros las referidas directrices. Así las cosas, el ente regulador refrendó los lineamientos atrás indicados que fueron formulados por el órgano supranacional, los cuales derivaron en la expedición de la Resolución CRT 1732 de 2007<sup>194</sup>, la cual constituyó el primer verdadero régimen de protección de usuarios de servicios de comunicaciones en Colombia.

Y es que la relevancia que tiene la normativa comunitaria, se basa en la supremacía que la misma representa dentro de los ordenamientos jurídicos de cada país soberanamente considerado. El principio de supremacía determina que “las normas comunitarias tienen jerarquía superior a las normas del derecho interno de los Estados

---

193. Artículos 8, 9 y 10. De la facturación; De la suspensión de los servicios; De la presentación de peticiones, quejas y reclamos. Ibídem.

194. Comentarios a Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC (Ley 1341 de 2009) Régimen de protección al usuario. Martha Cecilia Ramírez Torres y Adriana Marcela Barbosa Trujillo. Universidad Externado de Colombia.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

miembros, y en tal sentido el Derecho comunitario prevalece sobre el ordenamiento interno”<sup>195</sup>.

Sobre este tema se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-137 de 1996, en los siguientes términos:

“Como es sabido, el concepto de supranacionalidad - dentro del que se inscribe el Acuerdo de Cartagena - implica que los países miembros de una organización de esta índole se desprendan de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el organismo supranacional que adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los países miembros sobre las precisas materias que le han sido transferidas, con miras a lograr procesos de integración económica de carácter subregional. Las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los países miembros del tratado de integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional. Por una parte, esta legislación tiene un efecto directo sobre los derechos nacionales, lo cual permite a las personas solicitar directamente a sus jueces nacionales la aplicación de la norma supranacional cuando ésta regule algún asunto sometido a su conocimiento. En segundo lugar, la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un efecto de prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto, la norma supranacional despla-

---

195. Rev Cien Cult n.10 La Paz mar. 2002, Windsor Hernani Limarino. Importancia del derecho comunitario.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

za (que no deroga) - dentro del efecto conocido como *preemption* - a la norma nacional”<sup>196</sup>

Al respecto, es preciso anotar que desde entonces, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), ha tenido siempre como derrotero las disposiciones comunitarias, situación que quedó plasmada en la parte considerativa de la Resolución CRC 3066 de 2011 “Por la cual se establece el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones”, norma que actualmente rige sobre la materia, hasta la entrada en vigencia de la Resolución CRC 5111 de 2017 el primero de septiembre de 2017.

### 6.3. LA PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES EN COLOMBIA

La protección de los usuarios de servicios de comunicaciones en Colombia, encuentra asidero en la Ley 1341 de 2009, “[p]or la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

En dicha norma, se establece en el artículo 2º los principios orientadores que la regirán, y su numeral 4 enfatiza sobre la protección de los derechos de los usuarios, así:

---

196. Sentencia C-137 de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

“El Estado velará por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data, asociados a la prestación del servicio. Para tal efecto, los proveedores y/u operadores directos deberán prestar sus servicios a precios de mercado y utilidad razonable, en los niveles de calidad establecidos en los títulos habilitantes o, en su defecto, dentro de los rangos que certifiquen las entidades competentes e idóneas en la materia y con información clara, transparente, necesaria, veraz y anterior, simultánea y de todas maneras oportuna para que los usuarios tomen sus decisiones”.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 4 determina la finalidad de “[p]roteger los derechos de los usuarios, velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios” como desarrollo del principio de intervención del Estado en el sector de las Tecnologías de la Información.

Más adelante, el artículo 7 señala que “[e]sta ley se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en la misma, con énfasis en la promoción y garantía de libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios.”

Así mismo, en materia de protección de usuarios de servicios de comunicaciones, el numeral 1 del artículo 22 fija como funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, entre otras, la de “[e]stablecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.”

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Dicha competencia, no solo es ratificada sino que además complementada en el título VI de la mencionada Ley en su artículo 53, al establecer que el régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la CRC y en el régimen general de protección al consumidor - que para el momento de la expedición de la Ley de Tic's correspondía al Decreto 3466 de 1982, este último derogado por la Ley 1480 de 2011 o Estatuto de Protección al Consumidor-.

Como quedó expuesto hasta el momento, es claro que la intención del legislador fue la de dotar de un verdadero régimen de protección especial a los consumidores de los servicios de comunicaciones. De allí que buena parte del marco legal de las telecomunicaciones en Colombia reiteradamente propone la necesidad de proteger los derechos de este grupo especial de consumidores.

En ese sentido, vale la pena destacar algunos apartes de la exposición de motivos del entonces proyecto de ley<sup>197</sup> de iniciativa gubernamental<sup>198</sup>, donde se resalta la importancia de los usuarios como eje del marco legal e institucional:

*“Hoy se necesita un cambio radical de paradigma, donde los objetivos principales dejan de ser establecidos por o en razón de los operadores de telecomunicacio-*

---

197. Número en Cámara de Representantes: 112/07; Número en Senado 340/08

198. Autoría de María del Rosario Guerra de la Espriella, Ministra de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del 19 de julio 2006 hasta el 31 de enero de 2010.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

*nes y su oferta de servicios, y pasan a ser una agenda establecida por la demanda, por los usuarios, quienes deben ser la prioridad de las políticas en una estrategia de impulso de las TIC.” (Destacado nuestro)*

En el mismo sentido mencionó que:

*“La experiencia de los 40 países que forman parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) indica que en los últimos seis años, las reformas a las estructuras institucionales y responsabilidades de los Ministerios y autoridades de regulación, competencia y protección a los usuarios, se han orientado principalmente a reorganizar la estructura del Ministerio.”*

Concluye que:

*“Las reformas también se han enfocado en conformar estructuras gubernamentales que vigilen la sana competencia y protejan los derechos de los usuarios, pero que sean capaces de coadyuvar con las autoridades especializadas en comunicaciones, en un desarrollo armónico del sector.”*

El aludido proyecto surtió su trámite definitivo con la aprobación en la plenaria del Senado el 18 de junio, así como con la aprobación de los informes de conciliación en las plenarias de Cámara y Senado, previamente publicados en las gacetas del Congreso 527 y 528 de junio de 2009. Finalmente, con la sanción presidencial, se dispuso de la Ley 1341 del 30 de julio de 2009.

Así, pues, reconocido el rol protagónico que juega la protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones en el contexto de la Ley 1341 de 2009, veremos la manera en que dicha protección quedó materializada:

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

### 6.3.1. TRÁMITE ADMINISTRATIVO EN SEDE DE EMPRESA

El artículo 54 de la Ley 1341 de 2009<sup>199</sup>, instaura un procedimiento de carácter administrativo de especialísima naturaleza, en el que dentro de unos términos perentorios tanto para los usuarios, como para los proveedores de servicios de comunicaciones y la autoridad que ejerce la inspección, vigilancia y control, se resuelve una controversia de naturaleza particular y personal con origen en los

actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación provenientes del prestador del servicio.<sup>200</sup>

El procedimiento se activa mediante la presentación de una petición o queja del usuario, la cual debe ser resuelta dentro de los siguientes quince (15) días hábiles a su radicación. Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica

---

199. Artículo 54. Recursos. Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice el proveedor de servicios. El recurso de apelación lo resolverá la autoridad que ejerza inspección, vigilancia y control en materia de usuarios. Las solicitudes de los usuarios, así como los recursos de reposición y apelación, deberán resolverse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por el proveedor, o su interposición o recibo en la autoridad que ejerza inspección, vigilancia y control, respectivamente.

Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación. Transcurrido dicho término, sin que se hubiere resuelto la solicitud o el recurso de reposición por parte del proveedor, operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo y se entenderá que la solicitud, reclamación o recurso ha sido resuelto en forma favorable al usuario.

El recurso de apelación, en los casos que proceda de conformidad con la ley, será presentado de manera subsidiaria y simultánea al de reposición, a fin de que, si la decisión del recurso de reposición es desfavorable al suscriptor o usuario, el proveedor lo remita a la autoridad que ejerza inspección, vigilancia y control para que esta resuelva el recurso de apelación. Siempre que el usuario presente ante el proveedor un recurso de reposición, este último deberá informarle en forma previa, expresa y verificable el derecho que tiene a interponer el recurso de apelación en subsidio del de reposición, para que en caso que la respuesta al recurso de reposición sea desfavorable a sus pretensiones, la autoridad competente decida de fondo.

200. Amplia doctrina de la Superintendencia de Industria y Comercio reconoce la existencia de otro número de tipologías que dan lugar a la activación del trámite de sede de empresa, que si bien no están expresamente nominadas en el contenido del artículo 54, bien pueden ser consideradas desarrollo o extensión de las que sí lo están.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

de pruebas, de ser necesarias, previa motivación. La respuesta del proveedor puede decidir el asunto concediendo la favorabilidad de lo pedido, o negando la solicitud; en ambos casos, la respuesta, independientemente de su sentido, debe cubrir cada uno de los puntos puestos en consideración por el usuario. La decisión además debe apoyarse en material probatorio verídico y en evidencias comprobables.

Por otro lado, si transcurrido dicho término, y sin que se hubiere resuelto la solicitud o el recurso de reposición por parte del proveedor, operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo y se entenderá que la petición o la queja ha sido resuelta en forma favorable al usuario.

Si la petición o la queja se resuelven de manera favorable a las pretensiones del usuario, la controversia se extingue. Si por el contrario, la respuesta resulta desfavorable al usuario en todo o en parte, procede la interposición del recurso de reposición ante el proveedor y en subsidio el de apelación ante la Superintendencia de Industria y Comer-

cio<sup>201</sup>. Para su interposición se concede un término de diez (10) días hábiles.<sup>202</sup> Debe recordarse que la interposición del recurso de apelación no solo debe presentarse de manera subsidiaria sino que además de manera simultánea al de reposición, lo anterior por mandato de la Ley.

---

201. Numeral 5, artículo 13, Decreto 4886 de 2011. Funciones de la Dirección de Protección a Usuarios de Servicios de Comunicaciones. Resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones proferidas en primera instancia por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones, así como el de queja, en los casos que corresponda.

202. La Circular Externa No. 17 de agosto de 2012, previó, ante el tránsito legislativo ocurrido con la derogatoria del Decreto 01 de 1984 por cuenta de la expedición de la Ley 1437 de 2012 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), que el término para la interposición de los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra las decisiones proferidas por los proveedores de servicios de comunicaciones y operadores postales, en virtud de los procedimientos contenidos en los artículos 54 de la Ley 1341 de 2009, 39 y 47 de la Resolución CRC 3066 de 2011 y los artículos 21 y 31 de la Resolución CRC 3038 de 2011, sería de diez (10) días hábiles, en lugar de los cinco (5) días hábiles que anteriormente se concedían. El sustento aparece en la necesidad de armonizar el trámite de sede de empresa con los nuevos procedimientos administrativos que regularon el derecho fundamental de petición, en especial con lo indicado por el artículo 76 del estatuto procesal de la administración.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Interpuestos los recursos en término, el proveedor cuenta nuevamente con quince (15) días hábiles para reconsiderar, modificar o confirmar su decisión. Si en efecto, los argumentos esgrimidos por el usuario logran disuadirlo y la decisión inicial se torna ahora en favorable para el usuario, la controversia correrá la suerte de extinguirse. De lo contrario, si la decisión adoptada por el proveedor se mantiene incólume porque a juicio de

este, no existe mérito alguno para enmendar lo decidido, deberá, dentro del término de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión al usuario, trasladar el expediente debidamente formado<sup>203</sup> a la Superintendencia de Industria y Comercio para que esta proceda a resolver el recurso de fondo y definitivamente, vía apelación. La medida que profiere la Superintendencia de Industria y Comercio solo puede confirmar,

---

203. El numeral 1.1.6 del Capítulo Primero del Título III de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, establece la forma en la que debe realizarse la Remisión de expedientes para decisión del recurso de apelación así:

De conformidad con el literal c) del numeral 3 del artículo 47 del RPU, los proveedores de servicios de comunicaciones deberán remitir a la Superintendencia de Industria y Comercio el expediente, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la decisión que resuelve el recurso de reposición.

Los expedientes remitidos a la Superintendencia de Industria y Comercio por los proveedores de servicios de comunicaciones para que sea decidido el recurso de apelación interpuesto por el usuario en sede de empresa, deberán cumplir, como mínimo, con lo siguientes requisitos para su admisión y trámite:

- a) Carátula o portada que deberá contener:
  1. Razón social del proveedor
  2. Nit del proveedor
  3. Nombre del representante legal del proveedor
  4. Nombre o razón social del recurrente
  5. Identificación del recurrente (Nit., C.C., C.E., etc.)
  6. Código Único Numérico – CUN. Circular Única Pag.19 Título III
  7. Dirección de notificación del recurrente
  8. Ciudad de domicilio del recurrente
  9. Número de teléfono relacionado con la reclamación (móvil o fijo), cuando sea procedente
  10. Número total de folios remitidos
- b) Índice de contenido con indicación de cada una de las piezas que hacen parte del expediente en su respectivo orden cronológico, así como su ubicación dentro de la respectiva foliación.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

modificar o revocar lo decidido en sede de empresa y contra esta no procede recurso alguno.

Este procedimiento, en el que la autoridad administrativa actúa como superior funcional de un particular sujeto a su inspección y vigilancia, no se enmarca dentro de los tradicionales esquemas sancionatorios de policía administrativa que normalmente son asignados a las superintendencias<sup>204</sup>. Es así como, al momento de desatar el recurso de apelación, la autoridad está vedada para la imposición de sanciones, reservándose su actuación a la de dirimir la controversia planteada

entre el proveedor y el usuario del servicio, asignándole a quien corresponda de acuerdo a la norma, la razón de lo pedido o de lo concedido.

### 6.3.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

No es posible concebir un Estado intervencionista sin un sistema intimidatorio que haga valer su esquema protecciónista. Por cuenta de lo anterior, los poderes y las facultades de apli-

c) Documento que contenga la petición o queja presentado por el usuario que dio lugar a la iniciación del trámite en sede de empresa, con inclusión de la totalidad de los anexos aportados por el usuario al momento de su radicación ante el proveedor.

d) Documento que contenga la respuesta o decisión suministrada por el proveedor a la petición o queja presentada por el usuario, que dio lugar a la iniciación del trámite en sede de empresa, con inclusión de la totalidad de los soportes probatorios que sirvieron de fundamento para la adopción de la respuesta o decisión.

e) Documento que contenga el recurso de reposición y subsidiario de apelación presentado por el usuario, con inclusión de la totalidad de los anexos aportados por el recurrente al momento de su radicación ante el proveedor.

f) Documento que contenga la decisión adoptada por el proveedor al recurso de reposición, con inclusión de la totalidad de los soportes probatorios que sirvieron de fundamento para la adopción de la decisión.

g) Prueba de la notificación de las respuestas o decisiones emitidas por el proveedor.

204. Según Ossa Arbeláez en Derecho Administrativo Sancionador (2009) p. 672. “[...]as Superintendencias son organismos dotados con poderes normativos de inspección, vigilancia y control, poderes estos que, en su condición de suprema autoridad administrativa, le están asignados al Presidente de la República. Quiere ello significar que las superintendencias tienen adscritas funciones presidenciales de carácter sancionatorio.”

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

cación de la regulación o el “hacer cumplir” o lo que en el derecho anglosajón se conoce como el “enforcement” forman parte integral de los estatutos generales y/o de los régimenes especiales de protección al consumidor.

En el caso colombiano, y para el tema que nos ocupa, la Ley 1341 de 2009 en el título IX dedica los artículos 63 a 67 a “el régimen de infracciones y sanciones”. Así las cosas, el artículo 63 dispone que “[l]as infracciones a las normas contenidas en la presente ley y sus decretos reglamentarios darán lugar a la imposición de sanciones legales por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, salvo cuando esta facultad sancionatoria esté asignada por ley o reglamento a otra entidad pública.” En ese contexto, resulta necesario acudir al Decreto 4886 de 2011<sup>205</sup>, que asigna especiales competencias sancionatorias a la Superinten-

dencia de Industria y Comercio en materia de protección de usuarios de servicios de Comunicaciones a saber:

### **“Artículo 10. Funciones Generales.”**

(...)

La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

36. Imponer, previa investigación, de acuerdo con el procedimiento aplicable, sanciones por violación de las normas sobre protección al consumidor y del régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

(...)"

### **“Artículo 13. Funciones de la Dirección de Protección a Usuarios de Servicios de Comunicaciones.”**

3. Tramitar y decidir las investigaciones en contra de proveedores de servicios de

---

<sup>205.</sup> 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.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley.<sup>206</sup>

Teniendo claro que la competencia para ejercer la inspección, vigilancia y control del régimen

de protección de usuarios fue radicada en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, la pregunta que surge ahora es la de determinar en virtud de cuál procedimiento es que desempeña dichas funciones.

Sobre el particular, el artículo 64 presenta un inventario de 13 infracciones<sup>207</sup> asociadas principalmente al rol que juega

---

206. En correspondencia con esta función, aparece la que asigna el numeral 6 del artículo 11 del mencionado Decreto al Despacho del Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor, de decidir los recursos de reposición y las solicitudes de revocatoria directa que se interpongan contra los actos que expida, así como los de apelación que se interpongan contra los actos expedidos por las Direcciones a su cargo.

207. Artículo 64. Infracciones. Sin perjuicio de las infracciones y sanciones previstas en otras normas, constituyen infracciones específicas a este ordenamiento las siguientes:

- 1. No respetar la confidencialidad o reserva de las comunicaciones.
- 2. Proveer redes y servicios o realizar telecomunicaciones en forma distinta a lo previsto en la ley.
- 3. Utilizar el espectro radioeléctrico sin el correspondiente permiso o en forma distinta a las condiciones de su asignación.
- 4. El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las concesiones, licencias, autorizaciones y permisos.
- 5. Abstenerse de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta.
- 6. Incumplir el pago de las contraprestaciones previstas en la ley.
- 7. Incumplir el régimen de acceso, uso, homologación e interconexión de redes.
- 8. Realizar subsidios cruzados o no adoptar contabilidad separada.
- 9. Incumplir los parámetros de calidad y eficiencia que expida la CRC.
- 10. Violar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones previsto en la ley.
- 11. La modificación unilateral de parámetros técnicos esenciales y el incumplimiento de los fines del servicio de radiodifusión sonora.
- 12. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones.
- 13. Cualquier práctica o aplicación que afecte negativamente el medio ambiente, en especial el entorno de los usuarios, el espectro electromagnético y las garantías de los demás proveedores y operadores y la salud pública.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

el proveedor de servicios de comunicaciones con el Estado y las obligaciones que ha contraído con este último. Sin embargo, una de ellas, la señalada en el numeral 12 y que por su redacción podría considerarse un “tipo en blanco”, es la que allana el camino a la Superintendencia de Industria de Industria y Comercio para utilizar el catálogo de sanciones del artículo 65 y el procedimiento sancionatorio del artículo 67. Veamos:

### **“Artículo 64. Infracciones.**

*Sin perjuicio de las infracciones y sanciones previstas en otras normas, constituyen infracciones específicas a este ordenamiento las siguientes:*

(...)

**12. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractua-**

*les o regulatorias en materia de telecomunicaciones. (Destacado nuestro)*  
 (...)

Bajo este escenario, y retomando que el Régimen de Protección de Usuarios, de acuerdo al numeral 1 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, es expedido como norma regulatoria por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, y que, como vimos, corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio imponer, previa investigación, sanciones por violación de las normas del régimen de protección a usuarios de los servicios de comunicaciones, no queda asomo de duda respecto de la aplicabilidad de los artículos 65 y ss. de la Ley de Telecomunicaciones.

En ese orden de ideas, el artículo 65<sup>208</sup>, modificado por el

---

208. La norma derogada establecía lo siguiente:

Artículo 65. Sanciones. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:

1. Amonestación.
2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.
3. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.
4. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

artículo 44 de la Ley 1753 de 2015<sup>209</sup>, establece que “[s]in perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:

**1. Amonestación.**

**2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales.**

**3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas.**

**4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.**

**5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.**

Las dos novedades del nuevo articulado en relación con la norma derogada, son:

**i.** Permite la imposición de multas de carácter pecuniario de hasta dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales y;

**ii.** Aumenta en 7.5 veces la capacidad sancionatoria del Estado, respecto de las personas jurídicas, posibilitando la imposición de multas de hasta quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales, teniendo en cuenta que el límite sancionatorio se hallaba fijado en dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales.

De otra parte, respecto de la sanción a la que se refiere el numeral 5, según la cual procede también la caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso, consideramos que este supuesto no debe ser aplicado por la

---

<sup>209</sup>. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de sus actuaciones, teniendo en cuenta que dichas consecuencias – la caducidad o cancelación - solo podrían ser declaradas y provenir de quien está en posibilidad de conceder las licencias, las autorizaciones o permisos, esto es, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro del ejercicio de las funciones conferidas por el artículo 18 de la Ley 1341 de 2009.

Ahora bien, en lo que respecta al procedimiento sancionatorio en materia de protección de usuarios de servicios de comunicaciones, debe seguirse lo establecido en el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009. Dicho procedimiento de carácter especial, debe aplicarse de manera preferente y excluyente al procedimiento sancionatorio previsto en los artículos 47 y ss. de la Ley 1437 de 2012 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de conformidad con su artículo 2º, cuando establece que “[l]as autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin

perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales”.  
(Destacado nuestro)

### **“Artículo 67. Procedimiento general.”**

Para determinar si existe una infracción a las normas previstas en esta ley se deberá adelantar una actuación administrativa que estará siempre precedida de las garantías del debido proceso, el cual incluye el derecho de defensa y contradicción. A dicha actuación se aplicarán las siguientes reglas:

**1. La actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en este artículo.**

**2. La citación o comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido puesta al correo, si ese fue el**

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país; si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día. Las publicaciones se entenderán surtidas al cabo del día siguiente a aquel en que se hacen.

**3.** Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas.

**4.** Presentados los descargos, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el proceso civil.

**5.** Agotada la etapa probatoria, se expedirá la resolución por la cual se decide el asunto, que deberá ser notificada y será sujeta de recursos en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.”

Aunque realmente el artículo 67 define el procedimiento administrativo que debe observar

la Superintendencia de Industria y Comercio al momento de imponer las sanciones por las violaciones al Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones, esta norma, solo define el procedimiento sancionatorio en estricto sentido, es decir, aquel que culmina con la decisión de la autoridad, bien sea declarando la responsabilidad del investigado, caso en el cual acudirá a la imposición de sanciones, o declarando el no mérito para sancionar, evento en el que procederá a archivar la actuación administrativa.

Lo anterior supone en relación con el numeral 5º, que por propia determinación del legislador, la entonces denominada vía gubernativa<sup>210</sup> debe tramitarse de acuerdo a lo previsto en los artículos 74 y ss. del procedimiento general, entiéndase hoy, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que

---

<sup>210.</sup> La expresión “vía gubernativa” se utilizó hasta la expedición de la Ley 1437 de 2011, norma que modificó su nombre a “recursos administrativos”.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

derogó el Código Contencioso Administrativo<sup>211</sup>.

Ahora bien, en relación con la etapa del procedimiento administrativo, que sí se sigue por la ley especial, encontramos algunas particularidades que tornan a los procedimientos sancionatorios en materia de protección de usuarios de servicios de comunicaciones, en verdaderas normas procesales de naturaleza especial:

**1.** El numeral 1 del artículo 67 determina que “[l]a actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en este artículo.”

De la norma en comento puede decirse lo siguiente:

**a.** La actuación administrativa inicia con la formula-

ción de cargos al supuesto infractor, a diferencia de lo establecido en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé que su iniciación puede darse de oficio o por solicitud de cualquier persona. La importancia de las disposiciones referidas encuentra relevancia al momento de determinar la norma procesal aplicable.

En ese sentido, si la solicitud o queja que un usuario de servicios de comunicaciones elevó ante la Superintendencia de Industria y Comercio reclamando la protección de sus derechos, fue interpuesta con anterioridad al 2 de julio de 2013, fecha en la entró en vigencia la Ley 1347 de 2012, la sola presentación de la queja no debe considerarse como el acto procesal que da origen a la actuación administrativa, pues es necesaria la formulación de cargos. Así, pues, si la formulación de cargos ocurre con posterioridad al 2 de julio de 2013, entonces debe dársele aplicación al contenido de la Ley

---

<sup>211.</sup> Decreto 01 de 1984.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

1437 de 2012 en lo que por su naturaleza resulte aplicable al procedimiento especial, que como ya vimos, principalmente hace alusión a los recursos administrativos, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones como las referidas a la formación de expedientes<sup>212</sup> o las que guardan relación con las publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones<sup>213</sup> de los actos administrativos, entre otras. Otra lectura de lo anterior, a la luz del procedimiento general, daría como resultado que la presentación de la queja sí da origen a la actuación administrativa, de manera que si la misma fue presentada antes del 2 de julio de 2013, es decir, en vigencia del Decreto 01 de 1984<sup>214</sup>, habría que activar la aplicación de las normas alusivas al trámite de la vía gubernativa en el caso en

que se hubieran presentado recursos contra la decisión de la autoridad, y las demás que resultaren aplicables por su naturaleza al trámite especial, aún en el caso en el que la formulación de cargos hubiere ocurrido después del 2 de julio de 2013.

**b.** El acto administrativo que da origen a la investigación administrativa, esto es, la formulación de cargos, a la luz del procedimiento especial debe comunicarse y no notificarse personalmente como lo exige el inciso segundo del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el procedimiento general.

**2.** Los numerales 2 y 3 del artículo 67, señalan la manera en la que surte la comunicación de la formulación de

---

212. Artículo 36. Formación y examen de expedientes.

213. CAPÍTULO V Publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones

214. Artículo 4. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

cargos y el término del investigado para presentar los descargos:

**a.** La formulación de cargos en las investigaciones administrativas que adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio por violaciones al Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones, no se notifican, sino que por el contrario se comunican como ya se dijo. Para lo anterior, siguen una regla específica respecto al cómputo de los términos que permiten determinar cuándo se entiende surtida y de allí, comenzar a contar los términos concedidos para la presentación de los descargos del presunto infractor. Así las cosas, la comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido puesta al correo, si ese fue el medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país.<sup>215</sup>

**b.** Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas. Lo anterior, representa también un distanciamiento del procedimiento administrativo sancionatorio general, en el que los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer.<sup>216</sup>

**3.** Los numerales 4 y 5 del artículo 67 aluden a la etapa probatoria, la resolución por la cual se decide el asunto y la sujeción de esta última al trámite de los recursos en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**a.** Una vez presentados los descargos, y sin necesidad

---

215. Si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día.

---

216. Inciso tercero del artículo 47.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

de otra actuación, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el proceso civil.

**b.** Agotada la etapa probatoria, deberá expedirse la resolución por la cual se decide el asunto, sin que, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general<sup>217</sup>, resulte necesario correr traslado para alegar de conclusión, pues dicha etapa no fue prevista dentro del pro-

cedimiento especial en materia de telecomunicaciones.

**c.** El acto administrativo que pone fin a la actuación administrativa y por la cual se decide el asunto podrá declarar la responsabilidad del investigado mediante la imposición de las sanciones del artículo 65, o bien podrá eximirlo de la misma, caso en el que se declarará el archivo de la investigación. La decisión adoptada podrá ser sujeta de la interposición de recursos de acuerdo a lo expuesto líneas arriba.

### 6.4. RECUENTO DE DECISIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El nuevo modelo convergente de servicios de comunicaciones propiciado por la Ley 1341 de 2009, insiste en la necesidad de proteger los derechos de los usuarios de los servicios de comunicación. Desde 1991, en Colombia ya se disponía de un marco para la protección de los servicios públicos domiciliarios - Ley 142 de 1994 - que permitía la imposición de algunas sanciones a los proveedores que no cumpliesen con las obligaciones de

217. Inciso segundo del artículo 48.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

facturación, atención al cliente, tarifas, etc.<sup>218</sup>, sin embargo, puede afirmarse que antes del 2009 no se hizo mucho para la protección de los usuarios.

Desde la expedición del Decreto 4886 de 2011, y la expedición de la Resolución CRC 3066 del mismo año, la línea decisoria de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de Protección de Usuarios, ha tenido que adaptarse a la cambiante dinámica de los servicios de comunicaciones, siempre teniendo como faro orientador los principios que rigen la prestación de los mismos y el rol de garante para la defensa de los derechos de los usuarios. Acá presentamos un recuento de las principales decisiones adoptadas en el curso de las investigaciones administrativas a cargo de la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones y la Delegatura de Protección al Consumidor.

### **1. Publicidad Engañosa - Deficiencia en la Información – Cobertura en Servicios 4G.**

La Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones inició de oficio investigación administrativa, mediante la Resolución No. 47475 del 31 de julio de 2012, con la formulación de cargos en contra de la sociedad UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A., por la presunta transgresión de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 y los artículos 6 (deber de información) y 31 (pro-

---

218. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

mociones y ofertas) de la Resolución CRC 3066 de 2011, como consecuencia de la publicidad comercial emitida por radio y televisión referente al servicio de internet móvil con velocidad 4G .

La investigación se contrajo a la indebida o deficiente información contenida en las piezas publicitarias en relación con las limitaciones de cobertura en el servicio de 4G. En ese sentido la decisión sancionatoria, sostuvo que:

*“De esta manera, la información referente a los términos y condiciones del servicio ofrecido, no son claramente identificables en los comerciales; sin embargo, al ingresar a la página web y revisar la cobertura del servicio, se evidencia que en las zonas sin cobertura LTE la velocidad de conexión queda sujeta a la velocidad de la red 3.5 G, con una velocidad máxima de hasta 1.4 Mbps.*

Ahora bien, teniendo en cuenta como se indicó líneas arriba, que la condición de cobertura del servicio, constituye un elemento objetivo del servicio por ser una característica propia del mismo, el cual es determinante para el usuario al momento de adquirir el servicio, su omisión o falta de claridad es en efecto una transgresión al principio de información contenido en el artículo 6 de la Resolución CRC No. 3066 de 2011.”

Concluyó la decisión que “(...) se evidencia que la información de cobertura no está contemplada en las piezas publicitarias, de modo que su omisión conlleva a que se esté frente a una publicidad engañosa, al no reflejar realmente cuales son las condiciones y características propias del servicio publicitado.”

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Por cuenta de lo anterior, mediante la Resolución No. 36229 del 15 de julio de 2015 se impuso una sanción por la suma de noventa y seis millones seiscientos cincuenta y dos mil quinientos pesos m/cte (\$96.652.500) equivalentes a ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (150 smmlv).<sup>219</sup>

### *2. Incumplimiento de los indicadores de atención al usuario en línea telefónica y oficina física.*

La investigación de la Superindustria estableció que los nueve (9) operadores de telefonía móvil que ofrecen sus servicios en Colombia fueron hallados responsables de incumplir el indicador de calidad de atención de sus usuarios previsto en el numeral b. del artículo 53.1 y numeral a. del artículo 53.2 de la Resolución CRC 3066 de 2011, conforme al cual, no menos del ochenta por ciento (80%) de las solicitudes mensuales que se presentan en las oficinas físicas de los operadores deben comenzar a ser atendidas en forma personalizada en un tiempo no superior a quince (15) minutos; mientras que si la solicitud se presenta a través de sus líneas gratuitas de atención deben comenzar a ser atendidas en forma personalizada en un tiempo no superior a veinte (20) segundos.

Las investigaciones administrativas fueron iniciadas de oficio, luego de evaluar y analizar los índices y cifras reportadas por los propios operadores en relación con la calidad en la atención al usuario durante los trece (13) meses que comprendieron el periodo de septiembre de 2012 a septiembre de 2013.

---

219. Confirmada en reposición mediante la Resolución No. 36103 del 09 de junio de 2016 y en apelación mediante la Resolución No. 38311 del 17 de junio de 2016

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

El siguiente cuadro explica las actuaciones llevadas a cabo:

TABLA:

PROVEEDOR DE SERVICIO DE COMUNICACIONES	No. EXPEDIENTE	PLIEGO DE CARGOS	ACTO DE PRUEBAS	SANCIÓN	RECURSO	VALOR SANCIÓN	SALARIOS
COLOMBIA MÓVIL S.A.	14-19724	Resolución No. 4120 del 31 de enero de 2014	Resolución No. 60493 del 2 de octubre de 2014	Resolución No. 72932 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 89663 del 20 de noviembre de 2015	\$ 14.057.120.000	22.820
UNE EPM TELE-COMUNICACIONES	14-24520	Resolución No. 9060 del 21 de febrero de 2014	Resolución No. 61122 del 9 de octubre de 2014	Resolución No. 72937 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 89416 del 19 de noviembre de 2015	\$ 8.150.296.000	13.231
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL SA.	14-18213	Resolución No. 4128 del 31 de enero de 2014	Resolución No. 60490 del 2 de octubre de 2014	Resolución No. 72929 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 87235 del 5 de noviembre de 2015	\$ 7.131.432.000	11.577
COLOMBIA TELE-COMUNICACIONES S.A. E.S.P.	14-19723	Resolución No. 4122 del 31 de enero de 2014	Resolución No. 61120 del 9 de octubre de 2014	Resolución No. 72931 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 96317 del 4 de noviembre de 2015	\$ 3.007.928.000	4.883
VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S.	14-19725	Resolución No. 4135 del 31 de enero de 2014	Resolución No. 60494 del 2 de octubre de 2014	Resolución No. 72934 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 94017 del 30 de noviembre de 2015	\$ 624.624.000	1.014
EMPRESA DE TELE-COMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.	14-73642	Resolución No. 38092 del 17 de junio de 2014	Resolución No. 60587 del 3 de octubre de 2015	Resolución No. 72939 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 89941 del 20 de noviembre de 2015	\$ 1.169.784.000	1.899
UFF MÓVIL S.A.S.	14-19726	Resolución No. 4156 del 31 de enero de 2014	Resolución No. 60495 del 2 de octubre de 2014	Resolución No. 72935 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 87233 del 5 de noviembre de 2015	\$ 86.240.000	140
AVANTEL S.A.S.	14-19727	Resolución No. 4153 del 31 de enero de 2014	Resolución No. 60489 del 2 de octubre de 2014	Resolución No. 72936 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 89931 del 20 de noviembre de 2015	\$ 228.536.000	371
ALMACENES ÉXITO INVERSIONES S.A.S.	14-75180	Resolución No. 38091 del 17 de junio de 2014	Resolución No. 60491 del 2 de octubre de 2014	Resolución No. 72938 del 2 de diciembre de 2014	Resolución No. 87240 del 5 de noviembre de 2015	\$ 25.256.000	41
<b>TOTALES</b>						<b>\$34.481.216.000</b>	<b>55.976</b>

### 3. Cobro irregular de contenidos y aplicaciones a través mensajes de texto (SMS) sin la aceptación de los usuarios.

La investigación administrativa comenzó en septiembre de 2013 con la revisión de numerosas quejas presentadas por los usuarios de las empresas de telefonía móvil con mayor participación en el mercado, que advertían del presunto cobro irregular de servicios adicionales de contenidos y aplicaciones, lo que llevó a la Superintendencia de Industria y Comercio a formular cargos el 31 de octubre de 2013.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Analizados los descargos presentados por las tres (3) compañías investigadas, Comcel S.A (Claro), Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP (Movistar) y Colombia Móvil S.A. (Tigo) la Superindustria encontró una o varias de las siguientes situaciones:

- a.** Las pruebas aportadas eran estrictamente descriptivas del procedimiento de activación del servicio, pero no acreditaban, en los casos concretos, la existencia del consentimiento previo y expreso de los usuarios reclamantes, como tampoco la autenticación del número móvil que supuestamente había solicitado el servicio, tal y como lo exige la regulación vigente.
- b.** Las pruebas estudiadas terminaron ratificando que los usuarios no habían solicitado los servicios que se les facturaban y cobraban.
- c.** Las empresas investigadas no aportaron prueba alguna que les facultara la facturación y posterior cobro de tales servicios.

La Superindustria concluyó que los distintos operadores infringieron varias disposiciones del Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones previsto en la Resolución CRC 3066 de 2011, lo que llevó a la imposición de multas que superaron aproximadamente los dos mil cuatrocientos millones de pesos (\$2.400.000.oo)

Entre las medidas adoptadas, la Superintendencia de Industria y Comercio ordenó a las empresas sancionadas, la devolución del dinero cobrado a los usuarios afectados que se encontraron plenamente identificados en la investigación administrativa.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Además de lo anterior, ordenó a Claro, Movistar y Tigo adoptar mecanismos para que los usuarios decidieran: i) si querían recibir invitaciones al consumo de servicios de contenidos y aplicaciones de pago en su móvil (chistes, horóscopo, ring tones, fondos de pantalla etc.) y/o ii) si deseaban cancelar TODAS las suscripciones a contenidos y aplicaciones que le generen cobros por esos mismos servicios.

En ese sentido, desde septiembre de 2014 hasta febrero de 2015, los operadores de telefonía móvil enviaron mensualmente a sus clientes un mensaje de texto SMS así: “Responda NO para dejar de recibir invitaciones al consumo de contenidos y aplicaciones de pago en su móvil. Superindustria Res./14”

Si el usuario respondía enviando la palabra NO, los operadores de telefonía celular debían responder al cliente con un mensaje de texto (SMS) de confirmación que advertía que “Máximo en 3 días hábiles quedará bloqueado el envío de mensajes con invitaciones al consumo de contenidos y aplicaciones de pago. Res./14 SIC”

Pasados los tres días hábiles, el proveedor de servicios de comunicaciones debía proceder a bloquear el envío a ese usuario de mensajes con invitaciones a consumir contenidos y aplicaciones de pago.

La decisión del usuario de no continuar recibiendo invitaciones para el consumo de contenidos y aplicaciones de pago, no implicaba el bloqueo de mensajes tales como avisos de vencimiento o corte de facturación. Tampoco que el usuario dejara de recibir mensajes gratuitos, tales como publicidad de otros bienes o servicios, alertas asociadas a servicios bancarios, citas médicas o con contenido institucional de entidades gubernamentales.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Por otra parte, los usuarios que querían cancelar todas las suscripciones de servicios de contenidos y aplicaciones de pago prestados por el operador o terceros, podrían hacerlo dando respuesta al siguiente mensaje de texto que fue enviado por Claro, Movistar y Tigo en los meses de septiembre y noviembre de 2014 y enero de 2015: “Responda CANCELAR TODO para cancelar TODAS las suscripciones de pago activas en su móvil. Res. /14 SIC”

En este caso, el usuario podía responder, en cualquier momento y a más tardar el 28 de febrero de 2015, el mensaje con la frase CANCELAR TODO, lo cual tendría como resultado la cancelación de la totalidad de las suscripciones a contenidos y aplicaciones que el usuario tuviese activas en su teléfono.

El siguiente cuadro, explica las actuaciones llevadas a cabo:

PROVEEDOR DE SERVICIO DE COMUNICACIONES	No. EXPEDIENTE	PLIEGO DE CARGOS	SANCIÓN	MODIFICACIÓN ORDEN ADMINISTRATIVA	RECURSO REPOSICIÓN	RECURSO DE APELACIÓN	VALOR SANCIÓN	SALARIOS
COLOMBIA MÓVIL S.A.	13-113487	Resolución No. 64563 del 31 de octubre de 2013	Resolución No. 19769 del 28 de marzo de 2014	Resolución No. 44566 del 22 de julio de 2014	Resolución No. 19277 del 22 de diciembre de 2014	Resolución No. 16823 del 14 de abril de 2015	\$ 500.192.000	812
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.	13-26450	Resolución No. 64758 del 31 de octubre de 2013	Resolución No. 19769 del 28 de marzo de 2014	Resolución No. 44565 del 22 de julio de 2014	Resolución No. 19273 del 22 de diciembre de 2014	Resolución No. 21281 del 29 de abril de 2015	\$ 1.232.000.000	2.000
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.	13-29779	Resolución No. 64580 del 31 de octubre de 2013	Resolución No. 19768 del 28 de marzo de 2014	Resolución No. 44568 del 22 de julio de 2014	Resolución No. 19275 del 22 de diciembre de 2014	Resolución No. 18524 del 22 de abril de 2015	\$ 700.392.000	1.137
<b>TOTALES</b>							<b>\$ 2.432.548.000</b>	<b>3.949</b>

### 4. Cobro irregular por cambio de servicios en modalidad pospago a prepago.

Mediante las Resoluciones No. 28471 del 29 de mayo de 2015 y No. 37173 del 23 de julio de 2015 la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

y Comercio, formuló pliego de cargos en contra de la sociedad COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP. (MOVISTAR) por el cobro irregular a sus usuarios de 30 mil pesos por concepto de “recarga inicial” por el cambio de modalidad de pospago a prepago. A través de la Resolución No. 6889 del 17 de febrero de 2016<sup>220</sup> en aplicación al principio de economía procesal, se acumularon las dos investigaciones que se llevaban a cabo, y se impuso una sanción por valor de mil trescientos setenta y ocho millones novecientos diez mil pesos (\$1.378.910.000.oo) por la trasgresión del numeral 1 del artículo 53 y del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, desarrollados a su vez por lo previsto en el literal b) del numeral 10.1 del artículo 10, numeral 2 del artículo 14 y artículos 29 y 66 de la Resolución CRC 3066 de 2011.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en el curso de la investigación administrativa, conoció quejas de varios usuarios que manifestaron que la empresa Movistar estaría efectuando cobros por concepto de cambio de modalidad de las líneas móviles de planes pospago a líneas prepago.

Asimismo, en respuesta a un requerimiento efectuado por la Superindustria en el mes de marzo de 2015, el operador manifestó que desde el mes de octubre de 2011, 208.274 usuarios habrían sido objeto del cobro de la recarga inicial a través de la última factura de su

---

<sup>220</sup>. Confirmada en reposición mediante la Resolución No. 28018 del 13 de mayo de 2016 y en apelación mediante la Resolución No. 47597 del 25 de julio de 2016. Modificada mediante la Resolución 53527 de agosto de 2016.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

plan pospago, con motivo del cambio de modalidad de su línea móvil a prepago. El trámite al que se hace referencia, de conformidad con la regulación vigente, tiene carácter gratuito y por ende, no puede condicionarse al pago de una suma por concepto de recarga o cualquier otro cargo adicional.

Luego de analizadas las quejas, la respuesta a la que viene de hacerse referencia, así como las pruebas aportadas por la investigada al proceso, se encontró que dentro de la dinámica del procedimiento de cambio de modalidad, el operador tenía previsto dicho cobro como práctica sistemática, aun en contra de la voluntad o las necesidades de sus consumidores.

Además de lo anterior, la Superindustria en ejercicio de sus facultades, ordenó a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. ESP. (MOVISTAR), la devolución o el ajuste de los dineros cobrados a todos los usuarios que fueron objeto del mencionado cobro, que ascendieron a 208.274 usuarios, así como a todos aquellos que con posterioridad a marzo de 2015 y hasta que cesó la conducta de la investigada también tuvieron que pagar dicha suma de dinero.

### 5. Activación sin el consentimiento del usuario del servicio de Roaming internacional.

Varios usuarios presentaron ante la Superintendencia sus denuncias en contra de la sociedad de servicios móviles Comcel S.A. (Claro), por inconformidades relacionadas con la activación y cobro del servicio de Roaming

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

internacional, el cual nunca fue solicitado ni autorizado por los usuarios. En ese orden de ideas se formuló pliego de cargos por la presunta transgresión de lo dispuesto en los artículos 6, 10 literal t, 15, y 37 de la Resolución CRC 3066 de 2011.

Algunas de las consideraciones formuladas por la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones fueron las siguientes:

El artículo 37 de la Resolución CRC 3066 de 2011 establece que el servicio de Roaming internacional solo puede ser activado por los proveedores de servicios, previa solicitud expresa del usuario que celebró el contrato (de conformidad a su vez con lo dispuesto en el artículo 15) a través de cualquiera de los mecanismos de atención al usuario de los que trata el numeral 11.9 del artículo 11 así: (i) las oficinas físicas, (ii) las oficinas virtuales; y, (iii) la línea gratuita de atención al usuario. En cuanto a su utilización, el artículo 37, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 6 de la citada norma, esto es, el principio de información, dispone que le corresponde a los proveedores de servicios de comunicaciones brindar la información relativa a las condiciones en que se activa y presta el servicio de roaming internacional, en forma clara, anterior y oportuna – entre otras características – para que los usuarios tomen decisiones informadas respecto del servicio ofrecido y/o requerido.

El numeral 10.1 del artículo 10 de la citada normatividad sobre los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios de comunicaciones, estableció que los usuarios tienen el derecho a estar plenamente infor-

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

mados de las reglas que aplican para la utilización del servicio de roaming internacional, para que al hacer uso del mismo fuera del país, lo hagan bajo consentimiento informado respecto de las tarifas que aplican y del derecho que tienen a elegir el tiempo en que dure la activación de aquél.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones mediante Circular No. 092 de 2011 confirmó que “(...) Los proveedores de servicios de comunicaciones móviles sólo podrán activar los Servicios de Roaming Internacional, previa solicitud expresa del usuario que celebró el contrato, a través de cualquier mecanismo de atención al usuario, en cuyo caso deberá elegir el tiempo que dure la activación del servicio (...)”.

Los deberes que tienen los proveedores de los servicios de comunicaciones en materia de prestación del servicio de roaming internacional, son: (i) activar el servicio de roaming previa solicitud expresa del usuario, informándole que le asiste el derecho a elegir el tiempo que dura la activación del servicio; (ii) informar al usuario en los contratos las condiciones y valores en que se activan y prestan los servicios de roaming; y, (iii) informar al usuario el costo adicional al consumo que se genere en cada comunicación por el hecho de acceder a la red internacional o el costo por tener disponibles los servicios de comunicaciones en el exterior aún que no se efectúen consumos.

En conclusión, se pudo determinar que el proveedor de servicios investigado efectuó la activación del servicio de roaming internacional sin la solicitud previa y

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

expresa del usuario que celebró el contrato, bajo el argumento - improcedente - de que dicha solicitud se entendía efectuada con la firma del contrato de prestación de servicios de comunicaciones, hecho que vulneró lo dispuesto en los artículos 15 y 37 del Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones.

La sociedad investigada también desconoció lo dispuesto en materia de información por el artículo 6 y el propio artículo 37 *ibidem*, consistentes en que le corresponde al proveedor de servicios brindar a los usuarios toda la información sobre las condiciones en que se activa y presta el servicio de roaming internacional, de manera oportuna y anterior.

Con ocasión de lo anterior, se impuso en su momento, una multa equivalente a 1.000 SMLMV, esto es, por la suma de \$566.700.000 y se adoptó como medida administrativa la exoneración por parte de la investigada a los usuarios, de los valores pagados o por pagar que fueron generados por la activación no consentida del servicio de roaming internacional.

El siguiente cuadro, explica las actuaciones llevadas a cabo:

PROVEEDOR DE SERVICIO DE COMUNICACIONES	No. EXPEDIENTE	PLIEGO DE CARGOS	SANCIÓN	RECURSO REPOSICIÓN	IMPROCEDENCIA DEL RECURSO REPOSICIÓN	VALOR SANCIÓN	SALARIOS
Comunicación celular COMCEL S.A.	12-58811	Resolución No. 32417 del 28 de mayo de 2012	Resolución No. 83060 del 28 de diciembre de 2012	Resolución No. 58470 del 30 de septiembre de 2013	Resolución No. 2651 del 29 de enero de 2014	\$ 566.700.000	1.000
		Resolución No. 39642 del 27 de junio de 2012					
		Resolución No. 41576 del 29 de junio de 2012					
		Resolución No. 40962 del 28 de junio de 2012					
		Resolución No. 40963 del 28 de junio de 2012					

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

### 6. *El silencio administrativo positivo*

El artículo 54 de la Ley 1341 de 2009, establece expresamente la consecuencia jurídica de guardar silencio frente a las peticiones, quejas y reclamos presentados oportunamente por los usuarios ante los proveedores del servicio. El inciso segundo del artículo en comento sostiene que “[t]ranscurrido dicho término (15 días hábiles), sin que se hubiere resuelto la solicitud o el recurso de reposición por parte del proveedor, operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo y se entenderá que la solicitud, reclamación o recurso ha sido resuelto en forma favorable al usuario.” Destacado nuestro.

Esta norma de origen legal, fue desarrollada en el artículo 40 de la Resolución CRC 3066 de 2011<sup>221</sup> y añade un ingrediente adicional referido a la materialización de los efectos del mismo dentro de un plazo máximo de setenta y dos (72) horas siguientes a la ocurrencia de dicho silencio, y ratifica además el derecho del usuario de interponer su reclamación en cualquier momento.

---

221. ARTÍCULO 40. TÉRMINO PARA RESPONDER PQR. Para efectos de responder las peticiones, las quejas y los recursos, los proveedores cuentan con un término de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de su presentación. Este término podrá ampliarse hasta por quince (15) días hábiles más para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación y comunicación de esta situación al usuario. Vencido el término mencionado en el presente artículo sin que se hubiere resuelto la PQR por parte del proveedor, operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo y se entenderá que la PQR ha sido resuelta en forma favorable al usuario, salvo que el proveedor demuestre que el usuario auspició la demora, o que se requirió de la práctica de pruebas.

Una vez ocurrido el silencio administrativo positivo, el proveedor, de oficio, debe materializar los efectos del mismo dentro de un plazo máximo de setenta y dos (72) horas siguientes a la ocurrencia de dicho silencio y, en caso de que éste incumpla con dicha obligación, el usuario mantiene su derecho de reclamarlo en cualquier momento. Sin perjuicio de lo anterior, el usuario puede exigir de inmediato los efectos del silencio administrativo positivo.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Históricamente, el silencio administrativo positivo ha sido una de las conductas más sancionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>222</sup> debido principalmente al número de transacciones que diariamente presentan los usuarios ante sus proveedores y que provocan que muchas de ellas no se resuelvan, se resuelvan fuera de término o se resuelvan sin atender todos los puntos formulados por el peticionario/quejoso.

La doctrina de la Superintendencia de Industria y Comercio, apoyada en las normas sobre el trámite de las peticiones, quejas y recursos que establece la Resolución CRC 3066 de 2011, ha asimilado las solicitudes de los usuarios al derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia.

En ese sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha servido para soportar las decisiones que reconocen el silencio administrativo positivo así:

*“(...) Ahora bien: tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo*

---

222. En ese sentido ver las Resoluciones 32806 del 29/05/2012, 66556 del 31/10/2012, 70988 del 26/11/2012, 74152 del 29/11/2012, 74154 del 29/11/2012, 2384 del 30/01/2013, 3577 del 31/01/2013, 3613 del 31/01/2013, 3619 del 31/01/2013, 3626 del 31/01/2013, 8174 del 28/02/2013, 13869 del 22/03/2013, 24495 del 30/04/2013, 26730 del 30/04/2013, 56193 del 25/09/2013, 21534 del 31/03/2014, 46914 del 31/07/2014, 56605 del 23/09/2014, 65676 del 1/10/2014, 65907 del 31/10/2014, 72022 del 28/11/2014, 72032 del 28/11/2014, 75154 del 11/12/2014, 75171 del 11/12/2014, 81510 del 24/12/2014, 13658 del 30/03/2015, 13662 del 30/03/2015, 14622 del 31/03/2015, 21404 del 29/04/2015, 21406 del 29/04/2015, 22615 del 30/04/2015, 27810 del 28/05/2015, 32860 del 26/06/2015, 33818 del 30/06/2015, 48224 del 31/07/2015.

## 6. PROTECCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

*o notificarlo con posterioridad, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo (...)"*

Por último, es necesario indicar que las consecuencias derivadas del silencio administrativo positivo se enmarcan dentro del catálogo de conductas que se consideran como violatorias al principio de calidad en la atención al usuario y por esa vía, una de las conductas más reprochables, pues el desconocimiento – al guardar silencio- de los requerimientos o solicitudes que formula el usuario no puede justificarse de ninguna manera por causa de la operación de la red o debido a las fallas técnicas que puedan ser o no imputables al operador, sino que deben interpretarse como un franco desinterés por los problemas planteados por el usuario.

## CONCLUSIONES

En consideración con los temas expuestos, el paradigma del usuario de los servicios de comunicaciones, la normatividad y los mecanismos de protección al consumidor, es válido reconocer que actualmente existe una tendencia dominante en el trámite de la investigación y en la sanción, que como herramientas para el cumplimiento de la regulación han servido hasta ahora para corregir conductas lesivas y atentatorias de los intereses y derechos de los usuarios. Sin embargo, rescatamos la importancia que reviste la autorregulación y los mecanismos alternativos de solución de controversias como instrumentos de equilibrio en la relación de consumo, reconociendo la existencia de un consumidor/usuario distinto y especial. Al final, el usuario quiere la resolución de su problema más allá de la sanción que pueda ser impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio.

# 7.

## LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Por:

MARÍA CLAUDIA CAVIEDES

Superintendente Delegada para la Protección  
de Datos Personales - SIC

La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 15 que:

*“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.*

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”.

Esta disposición consagra la protección de derechos fundamentales como el derecho a la intimidad y al buen nombre y, en especial, el derecho a la protección de los datos personales. Este último exige tomar las acciones necesarias para realizar una adecuada recolección, tratamiento y circulación de la información de las personas que residen en el territorio colombiano.

La Corte Constitucional, en su condición de protector de la Constitución, ha emitido una serie de sentencias relativas al amparo del derecho de habeas data, delimitando su alcance dentro del sistema jurídico colombiano. En especial, en sentencia T-657 de 2005, retomando lo dispuesto en la sentencia SU-089 de 1995, la Corte indicó que “el

núcleo esencial del *habeas data* está integrado por el derecho a la autodeterminación informática y por la libertad, en general, y en especial económica. Esta Corporación en la sentencia en cita consideró que la autodeterminación informática es la facultad que tienen las personas a las cuales se refieren los datos, de autorizar su conservación, uso y circulación, de conformidad con las regulaciones legales. De igual forma, dispone que la libertad económica, puede ser vulnerada al restringirse indebidamente en virtud de la circulación de datos que no sean veraces, o que no hayan sido autorizados por la persona concernida o por la ley”<sup>223</sup>.

Así mismo, en sentencia T-260 de 2012, la Corte Constitucional señaló que “dentro de las prerrogativas –contenidos mínimos– que se desprenden de este derecho encontramos, por lo menos, las siguientes: (i) el derecho de

las personas a conocer –acceso– la información que sobre ellas está recogida en bases de datos, lo que conlleva el acceso a las bases de datos donde se encuentra dicha información; (ii) el derecho a incluir nuevos datos con el fin de que se provea una imagen completa del titular; (iii) el derecho a actualizar la información, es decir, a poner al día el contenido de dichas bases de datos; (iv) el derecho a que la información contenida en bases de datos sea rectificada o corregida, de tal manera que concuerde con la realidad; (v) el derecho a excluir información de una base de datos o archivo, bien porque se está haciendo un uso indebido de ella, o por simple voluntad del titular –salvo las excepciones previstas en la normativa”<sup>224</sup>.

---

223. Corte Constitucional. Sentencia T-657 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

---

224. Corte Constitucional. Sentencia T-260 de 2012. M.P. Humberto Sierra Porto.

## 7.1. DESARROLLOS NORMATIVOS

### Ley 1266 de 2008

A partir de la expedición de la Ley Estatutaria 1266 de 2008 se reguló por primera vez la protección de datos personales, con el fin de proteger la información relacionada con el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones dinerarias en ámbitos como el financiero, crediticio, comercial y de servicios.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1011 de 2008, por la cual declaró exequible el proyecto de la actual Ley 1266 de 2008, precisó que dicha ley es una regulación parcial pues, en su criterio, “concurren varios argumentos para concluir que el proyecto de ley estatutaria objeto de examen constituye una regulación parcial del derecho fundamental al hábeas data, concentrada en las reglas para la administración de datos personales de carácter financiero destinados al cálculo del riesgo crediticio, razón por la cual no puede considerarse como un régimen jurídico que regule, en su integridad, el derecho al hábeas data, comprendido como la facultad que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en archivos y bancos de datos de naturaleza pública o privada”.

Es por esa razón que la Ley 1266 de 2008 es de carácter sectorial, pues su ámbito de aplicación está enmarcado exclusivamente en los datos crediticios, comerciales, financieros, de servicios y provenientes de terceros países.

En general, esta norma establece los principios que rigen la administración de tales datos y regula los dere-

## 7. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL

chos de los titulares y los deberes de las fuentes, operadores y usuarios de información. De acuerdo con las definiciones contenidas en la misma, son fuentes de la información las personas naturales o jurídicas que reciben información personal del titular, en virtud de una relación comercial o de cualquier otro servicio. Los operadores de la información son las personas, entidades u organizaciones que reciben de las fuentes datos personales de varios titulares, los administran y ponen en conocimiento de los usuarios. Y los usuarios son quienes acceden a información personal de uno o varios titulares, suministrada por el operador, la fuente o directamente por el titular.

Así mismo, la Ley 1266 de 2008 regula aspectos fundamentales como la permanencia de la información, el contenido de la información, los mecanismos para ejercer la protección de este derecho fundamental y atribuye a la Superintendencia de Industria y Comercio la función de vigilancia de los operadores, las fuentes y los usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países no vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

En especial, la Ley 1266 de 2008 clasifica los datos personales en públicos, semiprivados y privados, dependiendo del “grado de aceptabilidad de la divulgación. Así, la información pública, en tanto no está relacionada con el ámbito de protección del derecho a la intimidad, recae dentro del ejercicio amplio del derecho a recibir información (Art. 20 C.P.) y, en consecuencia, es de libre acceso. Ello, por supuesto, sin perjuicio que en relación con la divulgación de la información pública, resulten aplicables las garantías que el derecho al *hábeas data* le confiere al sujeto concernido, en cuanto resulten pertinentes.

## 7. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL

En contrario, los datos semiprivados y privados, habida cuenta la naturaleza de la información que contienen, se les adscriben restricciones progresivas en su legítima posibilidad de divulgación, que se aumentan en tanto más se acerquen a las prerrogativas propias del derecho a la intimidad<sup>225</sup>.

La Ley 1266 de 2008 ha sido reglamentada parcialmente mediante los Capítulo 27 y 28 del Decreto Único

---

225. [127] “Aquí debe insistirse en que los derechos fundamentales a la intimidad, el buen nombre y al hábeas data tienen naturaleza independiente y cada uno de ellos ofrece un grupo de garantías específicas. Aunque en una etapa temprana de la jurisprudencia constitucional, el contenido de estos derechos era confundido, especialmente en la vertiente de considerar al hábeas data como una garantía propia del derecho a la intimidad, esta confusión está actualmente superada, de manera tal que al derecho al hábeas data se le confiere carácter autónomo y con espectro amplio, que ampara todos los procesos de administración de datos personales. Al respecto, la sentencia T-729/02 señaló: ‘Tanto la consagración constitucional del derecho al habeas data, como sus desarrollos jurisprudenciales, encuentran justificación histórica en el surgimiento del denominado poder informático y la posibilidad del manejo indiscriminado de los llamados datos personales. Durante la vigencia de la actual Constitución, el habeas data pasó de ser una garantía con alcances muy limitados, a convertirse en un derecho de amplio espectro. Es así como bajo la égida del derecho general de libertad (artículo 16) y la cláusula específica de libertad en el manejo de los datos (artículo 15 primer inciso), la jurisprudencia ha reconocido la existencia-validéz del llamado derecho a la autodeterminación informática. En este sentido, derecho a la autodeterminación informática y derecho al habeas data, son nociones jurídicas equivalentes que comparten un mismo referente.’[2] En la actualidad y a partir de los enunciados normativos del artículo 15 de la Constitución, la Corte Constitucional ha afirmado la existencia-validéz de tres derechos fundamentales constitucionales autónomos: el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre y el derecho al habeas data. Sin embargo, el estado actual de cosas no fue siempre el mismo. El camino de la delimitación empieza en el año de 1994, con la sentencia T-229 de 1994, en la cual la Corte estableció una clara diferencia entre el derecho a la intimidad y el derecho al buen nombre. Más adelante, en el año de 1997, con la sentencia T-557 de 1997 la Corte precisó las diferencias entre el derecho a la intimidad y el habeas data, después de que la relación entre ambos se había manejado como de género a especie desde el año de 1992. [3] Para la Sala, la diferenciación y delimitación de los derechos consagrados en el artículo 15 de la Constitución, cobra especial importancia por tres razones: (i) por la posibilidad de obtener su protección judicial por vía de tutela de manera independiente; (ii) por la delimitación de los contextos materiales que comprenden sus ámbitos jurídicos de protección; y (iii) por las particularidades del régimen jurídico aplicable y las diferentes reglas para resolver la eventual colisión con el derecho a la información”.

1074 de 2015, en los cuales se establece el contenido mínimo de las historias de crédito y se reglamentan los artículos 12 y 13, relativos a los requisitos especiales para las fuentes y la permanencia de la información.

La Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la resolución 76434 del 4 de diciembre de 2012, en ejercicio de sus facultades, impartió instrucciones relativas a la protección de datos personales, en particular, acerca del cumplimiento de la Ley 1266 de 2008, las cuales están incorporadas al Título V de la Circular Única de esta entidad.

#### Ley 1581 de 2012

Considerando que la Ley 1266 de 2008 regula solo de forma parcial la protección del *habeas data*, el legislador colombiano buscó ampliar el espectro de protección de los datos personales, con fundamento en el artículo 15 de la Constitución, labor que culminó con la aprobación y posterior expedición de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se estableció el régimen general de protección de datos personales.

El objetivo fundamental de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 es “[d]esarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías”.

El ámbito de aplicación de esta norma comprende los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada.

A partir de lo anterior, la ley definió los agentes que intervienen en el tratamiento de datos personales, a saber:

Los Responsables del tratamiento: “*Persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asociación con otros, decida sobre la base de datos y/o el Tratamiento de los datos*”.

Encargado del Tratamiento: “*Persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asociación con otros, realice el Tratamiento de datos personales por cuenta del Responsable del Tratamiento*”.

Titular: “*Persona natural cuyos datos personales sean objeto de Tratamiento*”.

La Ley 1581 de 2012 señala los principios rectores del tratamiento de datos personales y, en particular, el artículo 4 establece que en el desarrollo, interpretación y aplicación de dicha ley se aplicarán, “*de manera armónica e integral*”, los principios en éste previstos, a saber:

- » Principio de legalidad
- » Principio de finalidad
- » Principio de libertad
- » Principio de veracidad o calidad
- » Principio de transparencia
- » Principio de acceso y circulación restringida
- » Principio de seguridad
- » Principio de confidencialidad

## 7. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-748 del 6 de octubre de 2011, por la cual se declara exequible el proyecto de la actual Ley 1581 de 2012, dentro de examen de constitucionalidad del citado artículo 4 señaló lo siguiente:

*“Estos principios, buscan impedir el uso abusivo y arbitrario de la facultad informática. Así mismo, deben ser interpretados en concordancia con el segundo inciso del artículo 15 de la Carta, que establece que ‘(e) n la recolección, tratamiento y circulación de los datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución’.*

Es decir, el artículo 4 de la Ley Estatutaria define el contexto axiológico dentro del cual debe moverse, el proceso informático. Según este marco general, existen unos parámetros generales que deben ser respetados para poder afirmar que el proceso de acopio, uso y difusión de datos personales sea constitucionalmente legítimo”.

La Ley 1581 de 2012 establece dos (2) categorías especiales de datos: (i) los datos sensibles y (ii) los datos personales de niños, niñas y adolescentes. Los datos sensibles son “[a]quellos que afectan la intimidad de las personas o cuyo uso indebido puede generar discriminación” y como ejemplos, la ley cita los datos que revelan el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones filosóficas o religiosas, la pertenencia a sindicatos u organizaciones sociales o de derechos humanos, los datos relativos a la salud, a la vida sexual y datos biométricos.

Ahora, frente a los datos de menores de edad, la ley dispone que “[e]n el Tratamiento se asegurará el respeto a los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes. / Queda proscrito el Tratamiento de datos personales de niños, niñas y adolescentes, salvo aquellos datos que sean de naturaleza pública. / (...)”.

Mediante la sentencia C-748 de 2011, la Corte Constitucional precisó que “la interpretación del inciso segundo, no debe entenderse en el sentido de que existe una prohibición casi absoluta del tratamiento de los datos de los menores de 18 años, exceptuando los de naturaleza pública, pues ello, daría lugar a la negación de otros derechos superiores de esta población como el de la seguridad social en salud, interpretación ésta que no se encuentra conforme con la Constitución. De lo que se trata entonces, es de reconocer y asegurar la plena vigencia de todos los derechos fundamentales de esta población, incluido el habeas data.

En este mismo sentido, debe interpretarse la expresión “naturaleza pública”. Es decir, el tratamiento de los datos personales de los menores de 18 años, al margen de su naturaleza, pueden ser objeto de tratamiento siempre y cuando el fin que se persiga con dicho tratamiento responda al interés superior de los niños, las niñas y adolescentes y se asegure sin excepción alguna el respeto de sus derechos prevalentes.

Sumado a la efectividad del interés superior de esta población, también es importante que se les asegure su derecho a ser escuchados en todos los asuntos que los

afecten; y el tratamiento de sus datos, sin duda alguna, es un asunto que les concierne directamente.

(...)

En definitiva, el inciso segundo del artículo objeto de estudio es exequible, si se interpreta que los datos de los niños, las niñas y adolescentes pueden ser objeto de tratamiento siempre y cuando no se ponga en riesgo la prevalencia de sus derechos fundamentales e inequívocamente responda a la realización del principio de su interés superior, cuya aplicación específica devendrá del análisis de cada caso en particular.

(...)”.

De conformidad con lo expuesto se concluye que es posible realizar tratamiento de los datos personales de niños, niñas y adolescentes (i) de naturaleza pública y (ii) de otro tipo de datos cuando dicho tratamiento responda y respete el interés superior de los menores y se asegure el respeto de sus derechos fundamentales.

En consideración al carácter especial que la ley le ha dado a los datos personales de los menores de dieciocho años, como consecuencia de la protección especial que les otorgan la Constitución Política<sup>226</sup> y diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que

---

226. Constitución Política, artículo 44.

reconocen como principio su interés superior<sup>227</sup>, en el tratamiento de sus datos, incluidos aquellos de naturaleza pública, se debe observar con mayor rigor el cumplimiento de los principios rectores, así como los derechos y procedimientos dispuestos por el legislador estatutario para hacer efectivo dicho interés superior.

De otra parte, la Ley 1581 de 2012 señala los derechos de los titulares, regula la autorización del titular y los casos en los que no es necesaria tal autorización, dispone el deber de informar al titular, las personas a quienes se les puede suministrar la información, los procedimientos para ejercer la protección del derecho fundamental, los deberes de los Responsables y Encargados del tratamiento, y designa a la Superintendencia de Industria y Comercio como Autoridad de Protección de Datos Personales para garantizar que en el tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en la misma.

Así mismo, crea el Registro Nacional de Bases de Datos, el cual define como el directorio público de las bases de datos sujetas a tratamiento que operan en país, y regula la transferencia internacional de datos personales, en el sentido de prohibir la transferencia internacional de datos personales de cualquier tipo a países que no garanticen un nivel adecuado de protección de

---

227. En la sentencia C-748 de 2012, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, se citan los siguientes instrumentos: (i) Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959), (ii) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 24), (iii) Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 (artículo 19) y (iv) Convención sobre los derechos del niño de 1989.

## 7. LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES COMO DERECHO FUNDAMENTAL

datos personales, salvo las excepciones que introduce a esa regla<sup>228</sup>. Esta norma también señala que en los casos no contemplados como excepción corresponderá a la Superintendencia de Industria y Comercio proferir la declaración de conformidad.

La Ley 1581 de 2012, fue reglamentada parcialmente mediante los Capítulos 25 y 26 del Decreto Único 1074 de 2015.

---

228. “ARTÍCULO 26. PROHIBICIÓN. Se prohíbe la transferencia de datos personales de cualquier tipo a países que no proporcionen niveles adecuados de protección de datos. Se entiende que un país ofrece un nivel adecuado de protección de datos cuando cumpla con los estándares fijados por la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la materia, los cuales en ningún caso podrán ser inferiores a los que la presente ley exige a sus destinatarios.

Esta prohibición no regirá cuando se trate de:

- a) Información respecto de la cual el Titular haya otorgado su autorización expresa e inequívoca para la transferencia;
- b) Intercambio de datos de carácter médico, cuando así lo exija el Tratamiento del Titular por razones de salud o higiene pública;
- c) Transferencias bancarias o bursátiles, conforme a la legislación que les resulte aplicable;
- d) Transferencias acordadas en el marco de tratados internacionales en los cuales la República de Colombia sea parte, con fundamento en el principio de reciprocidad;
- e) Transferencias necesarias para la ejecución de un contrato entre el Titular y el Responsable del Tratamiento, o para la ejecución de medidas pre-contratuales siempre y cuando se cuente con la autorización del Titular;
- f) Transferencias legalmente exigidas para la salvaguardia del interés público, o para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial.

PARÁGRAFO 1. En los casos no contemplados como excepción en el presente artículo, corresponderá a la Superintendencia de Industria y Comercio, proferir la declaración de conformidad relativa a la transferencia internacional de datos personales. Para el efecto, el Superintendente queda facultado para requerir información y adelantar las diligencias tendientes a establecer el cumplimiento de los presupuestos que requiere la viabilidad de la operación.

PARÁGRAFO 2. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán aplicables para todos los datos personales, incluyendo aquellos contemplados en la Ley 1266 de 2008”.

## 7.2. DECISIONES RELEVANTES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

TEMA: PRINCIPIO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA:

SUPRESIÓN DE DATOS SENSIBLES Y DE NIÑOS,  
NIÑAS Y ADOLECENTES QUE SE ENCUENTREN  
EN PROVIDENCIAS PUBLICADAS EN INTERNET.

RADICACIÓN: 13-262645

Fecha: 2 de septiembre de 2014

Régimen: Ley 1581 de 2012

Responsable: Relatoría – Corte Suprema de Justicia Sala Penal

**Hechos:**

Un ciudadano presentó reclamación ante esta Superintendencia en la que señaló que su hija había sido víctima de abuso sexual doce (12) años atrás, que en la actualidad ella tiene quince (15) años y con mucho esfuerzo se ha podido recuperar de las secuelas psicológicas que tales hechos le ocasionaron. Sin embargo, al consultar su nombre en el motor de búsqueda Google, se encuentra la decisión dictada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, así como el concepto emitido por el Procurador Cuarto Delegado para la Casación Penal, documentos que eran visibles y de fácil acceso al público, en los que se puede identificar claramente a la menor así como a sus padres.

### **Fundamento:**

Los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección y, por tanto, las entidades del Estado, la familia, las instituciones educativas y la sociedad, en general, deben intervenir en la protección de sus derechos y en el crecimiento y realización personal de cada uno de ellos. En tal sentido, a pesar de que la información de la menor, así como la de su familia se encuentra en un documento considerado como de acceso al público (sentencia judicial debidamente ejecutoriada), por tratarse de información sensible relativa a una menor de edad víctima de una conducta punible, su acceso indiscriminado puede acarrear consecuencias graves para su futuro emocional, social y psicológico.

### **Decisión**

La Delegatura para la Protección de Datos Personales require a la Relatoría de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que de manera inmediata, suprima de las versiones de la providencia que publique en internet y de todas las publicaciones que se hayan efectuado o se efectúen de la misma, el nombre de la menor, el de sus familiares, así como todos los datos que permitan la identificación de éstos.

**TEMA: DEBERES DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA  
Y SEGURIDAD A CARGO DE LOS OPERADORES  
DE INFORMACIÓN (CENTRALES DE RIESGO):**

**EXPOSICIÓN DE HISTORIAS CREDITICIAS AL  
PERMITIR ACCESO IRRESTRICTO A TERCEROS  
SIN AUTORIZACIÓN DEL TITULAR.**

Radicación: 12-180712

Resolución No. 62016 del 25 de octubre 2013

Régimen: Ley 1266 de 2008

Sancionado: Experian Computec S.A.

**Hechos:**

A raíz de una queja presentada por un ciudadano, la Superintendencia pudo establecer que una ejecutiva de ventas de Experian Computec S.A. (ahora Experian Colombia S.A.), con el fin de ofrecer los servicios de esa compañía, accedió a historias de crédito de titulares sin la correspondiente autorización.

**Fundamentos**

El operador del información vulneró “los principios de confidencialidad, seguridad y circulación restringida, al permitir el acceso irrestricto a la información a personas que legalmente no tienen la posibilidad de acceso, sin conservar las debidas seguridades de los registros almacenados en sus bases de datos para permitir un uso no autorizado permitiendo su circulación fuera de los parámetros legalmente previstos y utilizando la información para fines distintos para los cuales fue entregada”.

### Decisión

- » Imponer una sanción pecuniaria, equivalente a setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 SMLMV).
- » Ordenar a Experian Computec S.A., realizar los ajustes correspondientes en sus procedimientos para que en adelante no se asignen perfiles de usuarios y claves de acceso a aquellos funcionarios adscritos a la investigada que desarrollen labores comerciales.

### TEMA: TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES DE MENORES SIN CONTAR CON LA RESPECTIVA AUTORIZACIÓN Y DESCONOCIENDO EL DEBER DE SEGURIDAD

Radicación: 13-211943

Resolución No. 36901 del 30 de mayo 2014

Régimen: Ley 1581 de 2012

Sancionado: Cosmocentro Ciudadela Comercial P.H.

### Hechos:

Un ciudadano denuncia haber recibido un correo electrónico de Cosmocentro Ciudadela Comercial PH., en el cual se solicitaba completar la información que faltaba en la planilla de inscripción para la base de datos del “Club Cosmitos” del centro comercial. El correo electrónico remitido incluía la planilla con la información per-

sonal asociada a veintiún (21) niños que participaron de la actividad lúdica.

### Fundamentos

“(...) Cosmocentro Ciudadela Comercial PH no informó a los representantes legales de los niños que estaban facultados a entregar o no la información del menor, incumpliendo con el deber de solicitar la autorización en las condiciones que prevé la ley, y vulnerando el derecho a la protección de datos de los menores de edad.

(...)

Por otra parte, “(...) Cosmocentro Ciudadela Comercial vulneró el derecho a la protección de datos de los titulares al no conservar bajo las condiciones de seguridad requeridas la información de éstos, situación que es de mayor trascendencia al tratarse de información relativa a menores de edad, máxime cuando se trata de datos privados comoquiera que hacen referencia a información de contacto y ubicación, que como ya se dijo, no son datos públicos, (...)”.

### Decisión

- » Imponer una sanción pecuniaria a Cosmocentro Ciudadela Comercial PH, equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- » Ordenar a Cosmocentro Ciudadela Comercial PH que documente e implemente las políticas de seguridad para la recolección, tratamiento, almacenamiento y disposición final de los datos personales, en su calidad de Responsable del Tratamiento, incluyendo

un programa de capacitación en protección de datos y seguridad de la información a las personas que tengan a cargo el tratamiento de datos personales al interior de su organización.

**TEMA: ACCESO DE USUARIOS DE INFORMACIÓN  
A LAS HISTORIAS DE CRÉDITO SIN CONTAR  
CON LA AUTORIZACIÓN DE LOS TITULARES**

**Radicación: 12-64575**

**Resolución No. 42846 del 18 de julio de 2012**

**Régimen: Ley 1266 de 2008**

**Sancionado: Colombia Móvil S.A. E.S.P.**

**Hechos:**

Un titular denuncia que Colombia Móvil S.A. E.S.P. consultó su historia de crédito en la base de datos de Experian Colombia S.A., sin contar con la respectiva autorización.

**Fundamentos**

Se demostró que la sociedad investigada consultó la historia de crédito del denunciante registrada en la base de datos de Experian Colombia S.A. (Datacrédito) para una finalidad distinta de la establecida en la ley, que se limita al cálculo del riesgo crediticio, por lo que requería de la autorización previa, expresa e informada del titular, no obstante no la tenía. En consecuencia, vulneró los principios de circulación restringida, finalidad y temporalidad de la información, así como el derecho de *habeas data* del titular.

## Decisión

La Dirección impuso una sanción pecuniaria a la sociedad Colombia Móvil S.A. E.S.P., equivalente a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### TEMA: VERACIDAD Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN:

#### RECTIFICACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE ANTECEDENTES Y ANOTACIONES SIAN, DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL E INTERPOL DE LA POLICÍA NACIONAL, POR SUPLANTACIÓN

Radicación: 16-82590

Resolución No. 47868 de 26 de julio de 2016

Régimen: Ley 1581 de 2012

Responsable: Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional

#### Hechos:

Un ciudadano solicita rectificar la información que se encuentra en el Sistema de Información sobre Antecedentes y Anotaciones SIAN, de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional, en el que aparece con una “medida de aseguramiento por fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo” y una “orden de captura por enriquecimiento ilícito de particulares”, manifestando que desde 1998 se vio involucrado injustamente en una investigación penal debido a que la persona que cometió el delito se identificó,

en la diligencia de indagatoria, con su número de cédula de ciudadanía.

### Fundamentos

Se ocasionó una afectación grave al derecho fundamental de hábeas data de un ciudadano al no atender una solicitud de corrección de su información personal, al estar demostrado que otra persona utilizó su nombre y su número de cédula para presentarse ante las autoridades al estar involucrado en la comisión de un delito.

### Decisión

» Ordenar a la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de Colombia, modificar la información del quejoso registrada en la base de datos SIAN (Sistema de Información sobre Antecedentes y Anotaciones), en el sentido de suprimir las anotaciones de medida de aseguramiento y orden de captura y eliminar cualquier otro dato o registro que lo vinculara con un delito que no cometió.

## TEMA: TRATAMIENTO DE DATOS PARA PROSELITISMO POLÍTICO

- LA RECOLECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN DESARROLLO DE UNA CAMPAÑA POLÍTICA NO EXIME AL RESPONSABLE DEL DEBER DE SOLICITAR AUTORIZACIÓN PREVIA, EXPRESA E INFORMADA E INFORMAR DE MANERA CLARA LA FINALIDAD PARA LA CUAL SE RECOGEN DATOS PERSONALES DE UN TITULAR

**Radicación: 14-29014**

**Resolución No. 54559 del 15 de septiembre de 2014**

**Régimen: Ley 1581 de 2012**

**Sancionado: Jose Francisco Garcia Calume**

### **Hechos:**

El Viceministerio de Vivienda y la Defensoría del Pueblo presentaron denuncia contra el sancionado afirmando que durante la campaña política al Senado de la República de marzo de 2014, el investigado circuló volantes publicitarios de su campaña en los cuales hacía referencia al programa del gobierno para la construcción y entrega de viviendas gratuitas bajo la leyenda “Queremos ser beneficiarios de VIVIENDA GRATIS”. En dicho volante se encontraba un cuestionario de diligenciamiento de datos tales como: (i) nombre, (ii) apellidos, (iii) cédula, (iv) estado civil, (v) profesión u oficio, (vi) nombre del cónyuge, (vii) número de hijos, (viii) dirección, (ix) municipio y (x) teléfono

### **Fundamentos**

En el tratamiento de datos personales el Responsable de la base de datos no puede pretender que los titulares del dato deduzcan cuál es la finalidad que justifica la recolección de sus datos personales y en el caso hipotético que éstos accedieran a entregarlos motivados por la expectativa de una vivienda gratis, dicho proceder no es, a la Luz de la Ley General de Protección de Datos Personales, una expresión de la voluntad informada del titular para tratar sus datos personales.

Los datos solicitados en el formulario van más allá del nombre, estado civil o profesión, ya que en éste caso se incluyó información personal adicional, no sólo de quién diligenciaba el formulario, sino datos de terceras personas, como el nombre del cónyuge y los hijos. Todos estos datos personales pertenecen al ámbito privado o reservado de los Titulares por lo que tienen la categoría de datos privados y para su tratamiento requieren autorización previa, expresa e informada.

**Decisión:**

- » Imponer una sanción pecuniaria al señor José Francisco García Calume equivalente a treinta (30) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Al resolverse el recurso de reposición interpuesto por el sancionado, se disminuyó el valor de la sanción a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

## CONCLUSIONES

1. La implementación de la normativa sobre protección de datos personales en Colombia presenta rasgos muy característicos y propios que la diferencian de los otros países en los que se han expedido leyes de protección de datos personales. El derecho de acceso, actualización, rectificación y oposición al uso de datos personales, conocido en el país como el derecho de hábeas data y consagrado en el artículo 15 de nuestra Constitución Nacional de 1991, fue desarrollado por la jurisprudencia nacional a partir de diversas decisiones expedidas por la Corte Constitucional, debido a la violación de este derecho en el contexto del tratamiento inadecuado de los datos personales de carácter financiero y crediticio, lo que dio lugar a la primera regulación normativa con la promulgación de la Ley Estatutaria 1266 de 2008, también conocida como la ley de hábeas data financiero, que es considera una norma especial en esta materia (Sentencia C-1011 de la Corte Constitucional) y que, por primera vez, le asignó una competencia específica a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Posteriormente, es promulgada en Colombia la Ley 1581 de 2012, que contiene el Régimen General de Protección de Datos y designa, como única autoridad en esta materia, a

la Superintendencia de Industria y Comercio a través de la Delegatura para la Protección de Datos Personales.

Así las cosas, es claro que, a diferencia de lo que ha sucedido en el contexto europeo e iberoamericano en materia de protección de datos personales, en Colombia se expidió un régimen especial de protección de datos y posteriormente se consagró el Régimen General de Protección de Datos Personales.

Bajo este contexto es evidente que la implementación de la normativa de protección de datos personales de carácter financiero y crediticio consagrada en la Ley 1266 de 2008 no ha presentado mayor dificultad en Colombia en cuanto a su compresión y alcance por parte de los sujetos obligados y de la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, por el incumplimiento de esta norma se han impuesto el mayor número de sanciones por parte de la Delegatura para la Protección de Datos Personales.

**2.** Frente a la implementación, comprensión y alcance del Régimen General de Protección de Datos Personales, contenido en la Ley 1581 de 2012 y sus decretos reglamentarios, no ha ocurrido lo mismo. La razón es simple, mientras que la ley conocida como ley de hábeas data financiero está relacionada con circunstancias propias y es-

pecíficas de la vida cotidiana de los colombianos, el Régimen General de Protección de datos tiene sus orígenes en la normativa europea en la que el derecho a la protección de datos personales ha evolucionado dentro de un contexto histórico específico, permeado por circunstancias tales como el reconocimiento a las libertades individuales, el abuso del poder informático por parte del régimen nazi durante la Segunda Guerra Mundial y el avance de nuevas tecnologías. Aun así, la Superintendencia de Industria y Comercio ha impuesto 25 sanciones en esta materia, se han efectuado aproximadamente 40 visitas de inspección y ha impartido una serie de órdenes relevantes como las que mencionamos en el apartado anterior e implementado el Sistema Integral de Supervisión Inteligente basado en riesgos (SISI) que le permitirá a la Superintendencia de Industria y Comercio atender su función de control y vigilancia de forma eficiente, efectiva y transparente respecto de los Responsables y Encargados del tratamiento de datos definidos en la ley general de protección de datos personales, teniendo en cuenta el amplísimo universo que es materia de control por parte de la Delegatura.

Frente a la aplicación de la normatividad relacionada con el Régimen General de Protección de Datos Personales, la Delegatura para la Protección de Datos Personales habi-

litó, a partir del 2015, el Registro Nacional de Bases de Datos cuya información constituye el insumo principal del Sistema Integral de Supervisión Inteligente (SISI).

**3.** Finalmente, en materia de divulgación de las normas y la sensibilización de los ciudadanos, se han realizado distintas capacitaciones, con el apoyo de diferentes gremios del país (Andi, Acopi, Fenalco, Acemi, Confecamaras, Cámaras de Comercio, etc.), se ha puesto a disposición de los ciudadanos cursos virtuales, así como diferentes guías relacionadas con el cumplimiento de las leyes, las cuales se encuentran publicadas en la página Web de la Superintendencia de Industria y Comercio, [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co), a saber: Guía para la implementación del Principio de Responsabilidad Demostrada, Guía sobre Protección de Datos Personales en Sistemas de Videovigilancia, Guía sobre Protección de Datos Personales en los Servicios de Computación en la Nube, Guías para el Tratamiento de Datos Personales para el sector de la Educación Pública y Privada, Guías para Solicitar la Declaración de Conformidad sobre las Transferencias Internacionales de Datos Personales, y se ha llevado a cabo, por cuatro años consecutivos, el Congreso Internacional de Protección de Datos Personales, con la participación de expertos nacionales e internacionales en la materia.

# 8.

## LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

Por:

**ALEJANDRO GIRALDO LÓPEZ**

Superintendente Delegado para el Control  
y Verificación de Reglamentos Técnicos y  
Metrología Legal - SIC

## 8.1. INTRODUCCIÓN

La historia de las mediciones se remonta a los orígenes del propio hombre y de su vida en sociedad, ya que fue la forma en que comenzó a tener control de las cosas que lo rodeaban. Así, por ejemplo, las distancias recorridas eran medidas en jornadas solares y las tierras por capacidad de trabajo, mientras que los patrones de referencia que utilizaban estaban ligados a las partes del cuerpo (pie, codo, braza, pulgada, cuarta, etc.).

Con los inicios del intercambio comercial entre pueblos, el trueque que era su forma más común, exigía que se mejoraran los métodos de medición y unos patrones de medida más uniformes que garantizaran transacciones más justas y equitativas. Sin embargo, cada pueblo tenía sus propias medidas y sus propios patrones diferentes entre sí, lo que generaba constantes conflictos.

La Revolución Francesa trajo consigo muchos logros para la humanidad, pero uno de los más destacados fue, sin duda alguna, la creación de un sistema único de mediciones basado en elementos de la naturaleza universales, atemporales y neutros, que el mismo Napoleón Bonaparte, cuando sancionó la Ley en 1799, dijo que era un sistema “para todos los pueblos y para todos los tiempos”.

El presente artículo tiene como finalidad mostrar cómo ha evolucionado en nuestro país la metrología, y en especial la metrología legal, que ha caminado paralela con el avance de la sociedad, la primera apoyando la ciencia, la investigación y el desarrollo, y la segunda protegiendo al consumidor.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

En el primer acápite se hará un breve recuento histórico de las normas que han regido la metrología en el país desde su independencia, en la segunda parte explicaremos el Sistema Internacional de Unidades – SI, y por último mostraremos el desarrollo que ha tenido la metrología legal en los últimos años, y los sistemas informáticos y de vigilancia que se han implementado para mejorar su eficacia.

## 8.2. HISTORIA DE LA METROLOGÍA EN COLOMBIA

Desde nuestra independencia, con la primera Constitución de la República de Colombia (la Gran Colombia) en 1821, se le atribuyó al Congreso determinar el sistema de pesas y medidas que regirían para todo el territorio nacional<sup>229</sup>, facultad que se ha mantenido durante el tiempo en todas las constituciones que han gobernado los designios de la nación, y que hoy se refleja en el numeral 13 del artículo 150 de nuestra Constitución Política de 1991, que le establece la potestad de “[d]eterminar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesos y medidas”.

El legislativo ejerció por primera vez esta función en la Ley del 8 de junio de 1853, que adoptó el sistema métrico decimal francés para todos los actos y efectos

---

229. Constitución de la República de Colombia del 30 de agosto de 1821:  
“Artículo 55. Son atribuciones exclusivamente propias del Congreso:  
“(…)  
“7. Fijar y uniformar los pesos y medidas”.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

oficiales, “pero se dejó a los particulares la facultad de emplear en sus transacciones las pesas y medidas que a bien tuvieran”, dejando al país en un mar de “diversos sistemas de pesas y medidas, de tal suerte que esta falta de uniformidad dificulta(ba) con frecuencia las transacciones y ocasiona(ban) pérdidas para las personas poco versadas en asuntos matemáticos”<sup>230</sup>, por lo que tuvo a bien expedir la Ley 33 de 1905 sobre pesas y medidas, que impuso la obligación “en todos los asuntos oficiales y comerciales y en todos los actos y contratos que tengan lugar en todo el territorio de la República, el uso de las pesas y medidas del sistema métrico decimal francés...”<sup>231</sup>.

No es casual que el Congreso de la República se haya reservado de forma exclusiva esta función, ya que históricamente el sistema de pesas y medidas fue un asunto de soberanía de los pueblos. Por siglos los patrones de medición estuvieron ligados a las partes del cuerpo del soberano de turno, por lo que era común que un reino quisiera imponer sus medidas a los demás como muestra de poder, siendo motivo de guerras y sangrientos enfrentamientos. Adicionalmente, era común que los señores oprimieran a sus sirvientes cobrando impuestos con patrones de medida injustamente aumentados, mientras que les vendían los demás productos con patrones abusivamente reducidos, sin que el pueblo pudiera reclamar por la falta de un patrón universal y único.

El sistema métrico decimal francés tuvo un impacto tan positivo en el siglo XIX alrededor del mundo, que

---

230. Considerandos de la Ley 33 de 1905.

231. Ley 33 de 1905, artículo 1º.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

en 1875 los 17 países más desarrollados del momento decidieron firmar la Convención del Metro para unificar sus unidades de medida, convirtiéndose en el segundo tratado internacional más antiguo después del Comité Internacional de la Cruz Roja. Hoy el mundo entero, con contadas excepciones, habla un mismo idioma en metrología, lo que ha permitido el avance de la ciencia, la globalización del comercio y la estandarización de productos y servicios.

En 1960 la Conferencia General de la Convención del Metro adoptó el nombre de *Sistema Internacional de Unidades - SI* al conjunto de magnitudes, unidades y símbolos que conforman el sistema metrológico mundial.

Volviendo a nuestro país, en el año 1959 el Órgano Legislativo delegó en el Gobierno Nacional la facultad de regular las pesas y medidas<sup>232</sup>, y con base en dichas facultades expidió el Decreto 1731 de 1967 Por el cual se dictan normas sobre pesas y medidas, que reiteró la obligación de utilizar el Sistema Internacional de Unidades – SI en todo el territorio nacional, para todas las actividades tanto públicas como privadas<sup>233</sup>. Luego, en 1980 expidió el Decreto 3464 Por el cual se adopta el Sistema Internacional de Unidades – SI, que ratificó el uso obligatorio del Sistema, y definió cada una de sus magnitudes con sus unidades básicas y simbología.

---

232. Ley 155 de 1959 Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas, artículo 3º: El Gobierno intervendrá en la fijación de normas sobre pesas y medidas, calidad, empaque y clasificación de los productos, materias primas y artículos o mercancías con miras a defender el interés de los consumidores y de los productores de materias primas.

233. Decreto 1731 de 1967, artículo 1º. “Adóptase como sistema obligatorio de pesas y medidas en el territorio de la República, el sistema métrico decimal denominado Sistema Internacional de Unidades”.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

Las autoridades locales históricamente han estado encargadas de la vigilancia de los instrumentos de medición que utilizan los comerciantes y de los productos que vienen ya empacados listos para la venta, verificando que el peso o medida anunciado en el empaque corresponda al que realmente tienen. Pero esta tarea requiere un conocimiento técnico importante e instrumentos de medición muy confiables, que garanticen procesos justos tanto para los consumidores como para los comerciantes. En la práctica, son muy pocos los municipios del país que tienen la capacidad de cumplir con esta función, lo que se traduce en poca o nula vigilancia.

El Gobierno Nacional, consciente de esta realidad, decidió crear una entidad del orden nacional que sirviera de apoyo y refuerzo a las municipalidades, y mediante la expedición del Decreto 2974 de 1968 que creó la Superintendencia de Industria y Comercio, le asignó la misión de controlar el cumplimiento de las normas legales sobre pesas y medidas<sup>234</sup>, función que fue ratificada por los Decretos 149 de 1976 Por el cual se suprime la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, se redistribuyen sus funciones y se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Co-

---

234. Decreto 2974 de 1968 Por el cual se reorganiza el Ministerio de Fomento y se dictan otras disposiciones, artículo 35: División de Control de Normas y Calidades. Son funciones de la División de Control de Normas y Calidades:

(...)

f) Controlar el cumplimiento de las normas legales sobre pesas y medidas.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

mercio<sup>235</sup>, 2153 de 1992 por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones<sup>236</sup>, 3523 de 2009 por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comer-

---

235. Decreto 149 de 1976: Artículo 6º: Definición y Funciones. La Superintendencia de Industria y Comercio, es un organismo adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, que goza de la autonomía administrativa establecida en este Decreto, encargado de ejercer las siguientes funciones:

(...)  
m). Establecer, coordinar, dirigir y vigilar los programas nacionales de control industrial de calidad, pesas, medidas y metrología, y organizar los laboratorios de control de calidad y metrología que considere indispensables para el adecuado cumplimiento de sus funciones;

Artículo 16. Funciones de la División de Control de Normas y Calidades. Son funciones de la División de Control de Normas y Calidades:

(...)  
h). Vigilar el cumplimiento de las normas legales sobre pesas, medidas y metrología;  
i). Dirigir y coordinar las campañas de control de pesas, medidas y metrología;  
Artículo 20. De la Sección de Metrología, Pesas y Medidas. Son funciones de la Sección de Metrología, Pesas y Medidas.  
a). Preparar la reglamentación sobre pesas, medidas y metrología y vigilar su cumplimiento.  
b). Divulgar el sistema métrico decimal en los diferentes sectores industriales;  
c). Asesorar a la industria en lo referente a metrología, dimensional, pesas y medidas y  
d). Desarrollar campañas de control sobre pesas y medidas.

Artículo 21. Del Centro de Control de Calidad y Metrología. Son funciones del Centro de Control de Calidad y Metrología:

a). Prestar los servicios de control de calidad y metrología, y  
b). Las demás que le asigne el Superintendente.

236. Decreto 2153 de 1992:

Artículo 2º. Funciones. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)  
13. Establecer, coordinar, dirigir y vigilar los programas nacionales de control industrial de calidad, pesas, medidas y metrología, y organizar los laboratorios de control de calidad y metrología que considere indispensables para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

(...)  
18. Establecer las normas necesarias para la implantación del sistema internacional de unidades en los sectores de la industria y el comercio.

(...)  
Artículo 18. Funciones de la División de Protección al Consumidor. Son funciones de la División de Protección de Consumidor:

1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, sobre pesas, medidas y metrología.

2. Divulgar el sistema internacional de unidades en los diferentes sectores industriales.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

cio y se determinan las funciones de sus dependencias<sup>237</sup> y 4886 de 2011 Por medio del cual se modifica la estructu-

---

237. Decreto 3523 de 2009:

Artículo 1º. (...) La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

26. Establecer y organizar los laboratorios de control de calidad y metrología que considere indispensables para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

27. Operar como laboratorio primario de la red de metrología cuando resulte procedente.

28. Integrar con otros laboratorios primarios y con los laboratorios acreditados, cadenas de calibración de acuerdo con los niveles de exactitud que se les haya asignado.

29. Impartir las instrucciones necesarias para la adecuada implantación y aplicación del sistema internacional de unidades en los sectores de la industria y el comercio.

30. Oficializar los patrones nacionales de medida.

31. Ejercer el control de pesas y medidas directamente o en coordinación con las autoridades del orden territorial.

Artículo 3º. Funciones del Superintendente de Industria y Comercio. Son funciones del Superintendente de Industria y Comercio:

(...)

32. Expedir la reglamentación para la operación de la metrología dentro del ámbito de sus competencias.

33. Oficializar los patrones nacionales de medida.

34. Impartir las instrucciones necesarias para la adecuada implantación y aplicación del Sistema Internacional de Unidades en los sectores de la industria y el comercio.

35. Fijar las tolerancias permisibles para efectos del control metrológico.

Artículo 9º. Funciones del Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor y Metrología. Son funciones del Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor y Metrología:

(...)

8. Aprobar el modelo o prototipo de los instrumentos para medir y los patrones que de acuerdo con la ley estén sujetos a ello.

9. (Modificado D. 1687 de 2010) Apoyar al respectivo regulador en la divulgación de los reglamentos técnicos cuyo control y vigilancia le haya sido asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio y designar a los or-

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

ganismos evaluadores de la conformidad para su control y el de la metrología legal.

12. Proponer al Superintendente de Industria y Comercio los patrones nacionales de medida para su oficialización.

13. Operar como laboratorio primario de la Red de Metrología cuando resulte procedente.

14. Integrar con otros laboratorios primarios y con los laboratorios acreditados, cadenas de calibración, de acuerdo con el alcance de la acreditación correspondiente.

15. Proporcionar servicios de calibración a los patrones de medición de los laboratorios, centros de investigación o a la industria, cuando estos no puedan ser proporcionados por los laboratorios que conforman la red.

16. Custodiar, conservar y mantener los patrones nacionales, así como promover los sistemas de medición equivalentes.

17. Participar en el intercambio de desarrollos metrológicos con organismos nacionales e internacionales y en la intercomparación de los patrones de medida.

18. Establecer y mantener la jerarquía de los patrones y el sistema de patrónamiento, de acuerdo con las recomendaciones técnicas internacionales y las resultantes de la participación en los foros especializados de metrología en el mundo.

19. Mantener, coordinar y difundir la hora legal de la República.

20. Estandarizar métodos y procedimientos de medición y calibración y establecer un banco de información para su difusión.

21. Divulgar el sistema internacional de unidades en los diferentes sectores industriales

Artículo 10. (Modificado D. 1687 de 2010) Funciones de la Dirección de Protección al Consumidor. Son funciones de la Dirección de Protección al Consumidor:

(...)

7. Imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, por incumplimiento de las disposiciones vigentes sobre metrología legal, de aquellos reglamentos técnicos cuyo control y vigilancia le haya sido asignado a la Superintendencia de Industria y Comercio, 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.

8. Verificar en la industria y el comercio, directamente o en coordinación con las autoridades del orden territorial, el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre pesas, medidas y metrología legal, así como de aquellos reglamentos técnicos cuyo control y vigilancia le haya sido asignada a la Superintendencia de Industria y Comercio.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

ra de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones<sup>238</sup>, vigente en la actualidad.

238. Decreto 4886 de 2011:

Artículo 1º. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

23. Imponer 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.

(...)

43. Establecer, según la naturaleza de los bienes o servicios, si la fijación de precios máximos al público debe hacerse por el sistema de listas o en los bienes mismos y disponer respecto de cuáles bienes será obligatorio indicar en los empaques, envases o etiquetas, además del precio máximo al público el precio correspondiente a la unidad de peso, volumen o medida aplicable.

(...)

47. Organizar e instruir la forma en que funcionará la Metrología Legal en Colombia.

48. Ejercer funciones de control metrológico de carácter obligatorio en el orden nacional.

49. Oficializar los patrones nacionales de medida.

50. Establecer el procedimiento e instruir la forma en que se hará la aprobación de modelo para los instrumentos de medida que cuenten con la respectiva aprobación de modelo, acorde con lo establecido en el Decreto 2269 de 1993 o las normas que lo sustituyan, modifiquen o complementen.

51. Ejercer el control de pesas y medidas directamente o en coordinación con las autoridades del orden territorial.

52. Colaborar activamente con la capacitación a las entidades del orden territorial en asuntos de metrología legal y verificación de reglamentos técnicos.

(...)

54. Fijar las tolerancias permisibles para efectos del control metrológico.

55. Expedir la reglamentación para la operación de la metrología legal.

Artículo 3º. Funciones del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio. Son funciones del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio:

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

(...)

23. Organizar e instruir la forma en que funcionará la Metrología Legal en Colombia.

(...)

25. Representar los intereses del país en los foros internacionales de metrología legal.

Artículo 14. Funciones del Despacho del Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal. Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal:

(...)

4. Fijar las tolerancias permisibles para efectos del control metrológico.

5. Establecer los requisitos aplicables a los modelos o prototipo de los instrumentos de medida y patrones que vayan a ser comercializados y darles su aprobación.

6. Determinar los múltiplos y submúltiplos de las unidades legales de medida del Sistema Internacional de Unidades, las unidades legales de medida que no están cubiertas por el Sistema Internacional de Unidades SI y las unidades acostumbradas de medida, así como sus múltiplos y submúltiplos, de conformidad con el sistema de pesas y medidas establecido en la ley.

(...)

7. Oficializar, por solicitud del Instituto Nacional de Metrología, los patrones de medida conservados o custodiados por este o los establecidos por otros laboratorios designados por dicho Instituto. El Instituto Nacional de Metrología deberá remitir los estudios técnicos correspondientes a la Superintendencia de Industria y Comercio para que esta se pronuncie en un plazo de 30 días.

8. Estandarizar métodos y procedimientos de medición y calibración y establecer un banco de información para su difusión.

9. Divulgar el sistema internacional de unidades en los diferentes sectores industriales.

Artículo 15. Funciones de la Dirección de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal. Son funciones de la Dirección de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal:

1. Ejercer la supervisión de las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de reglamentos técnicos y metrología legal.

(...)

3. Adelantar 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.

(...)

6. Atender las solicitudes y expedir la autorización para la aprobación de modelo, si hubiere lugar a ello, acorde con lo establecido en el Decreto 2269 de 1993 o las normas que lo sustituyan, modifiquen o complementen.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

Pero la metrología tiene un alcance mucho más amplio que la simple verificación en el mercado de productos e instrumentos. Es un elemento fundamental para la calidad de los bienes y servicios, y es esencial para la competitividad de la industria de un país.

Con la apertura económica de 1991, gran parte de las empresas quebraron y tuvieron que cerrar al no ser competitivas frente a la competencia de productos con mucho mejor calidad y menor precio provenientes del extranjero, lo que obligó al Estado a promover fuertemente la mejora del aparato productivo nacional. Entre las medidas adoptadas estuvo la expedición del Decreto 2269 de 1993 Por el cual se organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, que creó por primera vez un sistema organizado y estructurado de calidad en el país, en el que integró la metrología con la normalización, la certificación y la acreditación, con la finalidad de dar soporte a la industria nacional para “promover en los mercados la seguridad, la calidad y la competitividad del sector productivo o importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores”<sup>239</sup>.

Específicamente en materia de metrología legal, el Decreto estableció cuáles instrumentos de medición deben estar sujetos a control delimitándolo a los utilizados para realizar una transacción comercial o para determinar el precio de un servicio; para estimar la remuneración o estimación, en cualquier forma, de labores personales; los utilizados en actividades que puedan afectar la vida, la salud o la integridad corporal o el medio ambiente; los que sirvan para apoyar actos de

---

239. Decreto 2269 de 1993, artículo 1º.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

naturaleza pericial, judicial o administrativa; los que se utilicen para la verificación o calibración de otros instrumentos de medición o los que se usen para determinar cuantitativamente los componentes de una mercancía cuyo precio o calidad dependa de esos componentes<sup>240</sup>.

Además, la norma estableció que los instrumentos de medición que fueran producidos o importados al país debían cumplir con requisitos de calidad establecidos en reglamentos técnicos metrológicos expedidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, y para demostrar su conformidad debían contar con una certificación de aprobación de modelo o prototipo. Sin embargo, la Entidad en los siguientes veinte años no expidió ningún reglamento técnico de calidad, por lo que en ese tiempo no se exigió ningún tipo de requisito para los instrumentos de medición. Sin embargo, las verificaciones y controles *in situ* sí se realizaron conjuntamente entre autoridades locales y la Superintendencia, en todo el territorio nacional de forma regular.

Es importante señalar que en el año 2011 hubo un hecho significativo, y fue la creación del Instituto Nacional de Metrología – INM, el cual se escindió de la Superintendencia de Industria y Comercio, asumiendo la responsabilidad de desarrollar la metrología científica e industrial, manteniendo la Superintendencia las funciones de metrología legal<sup>241</sup>.

---

240. Ibídem, artículo 29.

241. El Instituto Nacional de Metrología se creó mediante Decreto 4175 de 2011, el cual, según el artículo 5º, “tiene por objetivo la coordinación nacional de la metrología científica e industrial, y la ejecución de actividades que permitan la innovación y soporten el desarrollo económico, científico y tecnológico del país, mediante la investigación, la prestación de servicios metrológicos, el apoyo a las actividades de control metrológico y la disseminación de mediciones trazables al Sistema Internacional de unidades (SI)”.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

Igualmente se debe indicar que Colombia dio un gran paso para la metrología y su incorporación en el contexto internacional, con la aprobación de las leyes 1512 y 1514 de 2012 que aprobaron la vinculación del país a los acuerdos de la Convención del Metro firmado en 1875 y a la Organización Internacional de Metroología Legal - OIML firmado en 1955. La importancia de pertenecer a estas dos instituciones radica en que los países miembros reconocen nuestros sistemas y métodos de medición bajo estándares internacionales, lo que nos permite eliminar obstáculos técnicos al comercio y mejorar la aceptación de nuestros productos en los mercados internacionales.

En el año 2014 se expidió el Decreto 1471, Por el cual se reorganiza el Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Decreto 2269 de 1993, y antes de entrar a regir fue modificado por el Decreto 1595 de 2015 Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad. El objetivo de estas regulaciones fue actualizar el sistema de calidad creado en el año 1993, adaptándolo a las nuevas realidades del comercio internacional y con el fin de cumplir con los requisitos establecidos en los tratados de libre comercio que ha firmado el país en los últimos veinte años.

El Decreto regula de forma detallada las áreas de normalización, reglamentación técnica, acreditación, organismos evaluadores de la conformidad, metrología científica, metrología industrial, metrología legal y vigilancia del mercado. En la tercera parte de este escrito se revisará en detalle las disposiciones sobre metrología legal.

### 8.3. EL SISTEMA INTERNACIONAL DE UNIDADES – SI

Para poder entender en qué consiste la metrología, es importante saber que todo lo que el hombre quiere controlar, lo debe medir. No es posible saber si hemos mejorado o empeorado en algún aspecto, si no tenemos un punto de referencia y una escala que mida qué tanto hemos avanzado o retrocedido.

Con relación a los fenómenos físicos, la ciencia ha determinado que existen siete magnitudes<sup>242</sup> básicas<sup>243</sup> que son posibles de medir de forma independiente, a las cuales se les determinó una unidad de medida y un símbolo que la identifica. Existen muchos más fenómenos físicos que se miden, pero todos ellos son magnitudes derivadas<sup>244</sup> formadas por la combinación de dos o más magnitudes básicas.

El Sistema Internacional de Unidades – SI, adoptado por el país mediante Decreto 3464 de 1980, indica cuáles son las magnitudes básicas con sus unidades y símbolos, cada una de ellas definidas en fenómenos físicos fundamentales (a excepción del kilogramo).

---

242. Magnitud: Atributo de un fenómeno, cuerpo o sustancia que se puede distinguir en forma cualitativa y determinar en forma cuantitativa (Vocabulario Internacional de Metroología).

243. Magnitud básica: Cada una de las magnitudes que, en un sistema de magnitudes, se aceptan por convención como funcionalmente independiente una respecto de otra (Vocabulario Internacional de Metroología).

244. Magnitud derivada: En un sistema de magnitudes es cada una de las magnitudes definidas en función de las magnitudes básicas de ese sistema.

UNIDAD BÁSICA	SÍMBOLO DE LA UNIDAD BÁSICA	MAGNITUD BÁSICA
Metro	m	Longitud
Kilogramo	kg	Masa
Segundo	s	Tiempo
Ampere	A	Intensidad de corriente eléctrica
Kelvin	K	Temperatura termodinámica
Mole	mol	Cantidad de substancia
Candela	cd	Intensidad luminosa

### 8.3.1. DEFINICIÓN DE CADA MAGNITUD BÁSICA

- » **Longitud:** longitud que en el vacío recorre la luz durante un  $1/299\ 792\ 458$  de segundo.
- » **Masa:** es igual a la masa de un cilindro de diámetro y altura 39 milímetros, aleación 90% platino y 10% iridio, ubicado en la Oficina Internacional de Pesas y Medidas, en Sèvres, Francia. Aproximadamente la masa de un litro de agua pura a  $14'5\ ^\circ\text{C}$  o  $286'75\ \text{K}$ .
- » **Tiempo:** la unidad básica 1 segundo es la duración de  $9\ 192\ 631\ 770$  períodos de la radiación correspondiente a la transición entre los dos niveles hi-

perfinos del estado fundamental del átomo Cesio 133.

» **Intensidad de corriente eléctrica:** la unidad básica 1 Ampere es la intensidad de una corriente eléctrica constante que mantenida en dos conductores a una distancia rectilíneos paralelos de longitud infinita, de sección despreciable y colocados a una distancia de 1 metro en el vacío, ejercería entre ellos una fuerza de  $2 \cdot 10^{-7}$  Newtons por metro de longitud.

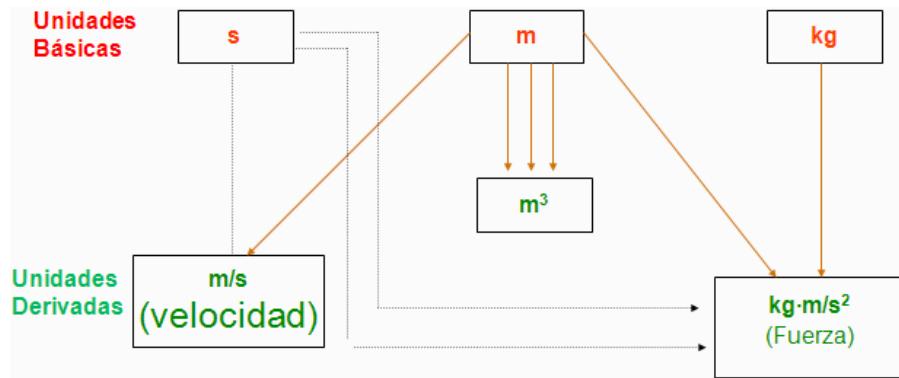
» **Temperatura termodinámica:** la unidad básica 1 Kelvin es la fracción  $1/273,16$  de la temperatura termodinámica del punto triple del agua. Es el cero absoluto en escala Kelvin ( $=-273,16$  grados centígrados).

» **Cantidad de Materia:** la unidad básica 1 mole es la cantidad de substancia de un sistema que tiene tantas unidades elementales como átomos hay en 0,012 kilogramos del isótopo carbono 12. Si se usa el mol, es necesario especificar las unidades elementales: átomos, moléculas, iones, electrones u otras partículas o grupos específicos de tales partículas.

» **Intensidad Luminosa:** la unidad básica 1 candela es la intensidad luminosa de una fuente que emite radiación monocromática de frecuencia 540·10<sup>12</sup> Hertz en una dirección en la cual la intensidad de la radiación es de 1/683 Watt por estereorradián.

Las magnitudes derivadas resultan de la combinación de magnitudes básicas. Así, por ejemplo, la magnitud de la velocidad, está compuesta por la magnitud distancia sobre la magnitud tiempo.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA



La unidad de medida, por su parte, es la magnitud particular, definida y adoptada por convención, con la cual se comparan las otras magnitudes de la misma naturaleza para expresar cuantitativamente su relación con esta magnitud.

Las unidades del SI se dividen en múltiplos y submúltiplos en escala de 10 de cada unidad base o derivada, y para mencionarlos se utilizan los prefijos que se anteponen al nombre de la unidad:

### Prefijos del SI:

FACTOR POR EL QUE SMULTIPLICA LA UNIDAD	PREFIJO	FACTOR POR EL QUE SMULTIPLICA LA UNIDAD	PREFIJO	FACTOR POR EL QUE SMULTIPLICA LA UNIDAD	PREFIJO
SÍMBOLO	NOMBRE	SÍMBOLO	NOMBRE	SÍMBOLO	NOMBRE
$10^{18}$	exa	$10^2$	hecto	$10^{-6}$	micro
E		h		$\mu$	
$10^{15}$	peta	10	deca	$10^{-9}$	nano
P		da		n	
$10^{12}$	tera	$10^{-1}$	deci	$10^{-12}$	pico
T		d		p	
$10^9$	giga	$10^{-2}$	centi	$10^{-15}$	femto
G		c		f	
$10^6$	mega	$10^{-3}$	mili	$10^{-18}$	atto
M		m		a	
$10^3$	Kilo				
k					

### 8.3.2. REGLAS PARA EL USO DE LOS SÍMBOLOS

Cuando sea necesario referirse a una unidad, se recomienda escribir el nombre completo de la unidad, salvo casos en los cuales no exista riesgo de confusión al escribir únicamente el símbolo.

Cuando se deba escribir (o pronunciar) el plural del nombre de una unidad SI, se usarán las reglas de la gramática española. Ejemplo: metro-metros, mol-moles.

Se usarán los prefijos SI y sus símbolos, para formar respectivamente los nombres y los sím-

bolos de los múltiplos y submúltiplos de las unidades SI.

No deberá combinarse nombres y símbolos al expresar el nombre de una unidad derivada.

**Incorrecto: metro/s,**  
**Correcto: m/s ó metro/segundo.**

Cada unidad y cada prefijo tiene un solo símbolo y éste no puede ser alterado de ninguna forma. No se deben usar abre víaverturas. Un ejemplo de cómo se deben escribir las unidades, sus múltiplos y submúltiplos, está en el siguiente cuadro de la magnitud tiempo:

Múltiplos del Sistema Internacional para segundo (s)

Submúltiplos			Múltiplos		
Valor	Símbolo	Nombre	Valor	Símbolo	Nombre
$10^{-1}$ s	ds	decisegundo	$10^1$ s	das	decasegundo
$10^{-2}$ s	cs	centisegundo	$10^2$ s	hs	hectosegundo
$10^{-3}$ s	ms	milisegundo	$10^3$ s	ks	kilosegundo
$10^{-6}$ s	μs	microsegundo	$10^6$ s	Ms	megasegundo
$10^{-9}$ s	ns	nanosegundo	$10^9$ s	Gs	gigasegundo
$10^{-12}$ s	ps	picosegundo	$10^{12}$ s	Ts	terasegundo
$10^{-15}$ s	fs	femtosegundo	$10^{15}$ s	Ps	petasegundo
$10^{-18}$ s	as	attosegundo	$10^{18}$ s	Es	exasegundo
$10^{-21}$ s	zs	zeptosegundo	$10^{21}$ s	Zs	zettasegundo
$10^{-24}$ s	ys	yoctosegundo	$10^{24}$ s	Ys	yottasegundo
Prefijos comunes de unidades están en negrita.					

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

El artículo 68 del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), estableció como unidades legales de medida aceptadas en el territorio nacional, las siguientes:

- 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.

En cuanto a las unidades acostumbradas de medida, el artículo 69 de la misma norma estableció que son las que se requieran:

- 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.

Estas unidades acostumbradas, para poder usarse, deben ser establecidas por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante acto administrativo de carácter general.

Por último, todos los productos pre empacados que se comercialicen en el territorio nacional y que deban indicar su contenido, deben expresar la medida en unidades del SI, tal como lo dispone el Título VI de la

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

Circular Única de la SIC, y esa medida informada debe corresponder a la cantidad real del producto.

#### 8.4. EL NUEVO ENFOQUE DE LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

La metrología legal es la parte aplicada de la metrología especializada en la protección al consumidor. Como se anunció, el Decreto 1595 de 2015 regula en su integridad la materia, y en ella dispuso que esta función debe ser cumplida por la Superintendencia de Industria y Comercio con competencia a nivel nacional, y las alcaldías municipales que tienen competencia en su territorio<sup>245</sup>, quienes se pueden apoyar en organismos privados especializados de inspección para hacer las verificaciones.

La metrología legal tiene tres áreas específicas de control: la primera, la verificación técnica y metrológica de los instrumentos de medición que se utilizan en actividades comerciales, industriales, agrícolas, de salud, seguridad, investigaciones administrativas o judiciales, o que de cualquier forma puedan tener un impacto en la protección al consumidor<sup>246</sup>. La segunda, es la verificación de los productos pre empacados que se venden

---

245. Decreto 1595 de 2015:

Artículo 2.2.1.7.14.1. Autoridades de control metrológico. La Superintendencia de Industria y Comercio es la entidad competente para instruir y expedir reglamentos técnicos metrológicos para instrumentos de medición sujetos a control metrológico.

La Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías municipales ejercerán control metrológico directamente o con el apoyo de organismos autorizados de verificación metrológica y/u organismos evaluadores de la conformidad, en el territorio de su jurisdicción. Así mismo, cuando la Superintendencia de Industria y Comercio determine realizar campañas de control metrológico en determinada región del país, coordinará con las autoridades locales las verificaciones e inspecciones que se estimen más convenientes.

246. Ibídem, artículo 2.2.1.7.14.3.

---

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

por peso o medida, para que la cantidad informada en el empaque corresponda realmente a la cantidad entregada al consumidor<sup>247</sup>, y la tercera es la verificación del uso del Sistema Internacional de Unidades – SI en el mercado<sup>248</sup>.

Es importante recalcar que no solo los instrumentos de medición utilizados en el comercio están bajo control metrológico por parte del Estado. También los instrumentos relacionados con la salud, como por ejemplo los termómetros, tensímetros, glucómetros, monitores de signos vitales, máquinas de anestesia o desfibriladores, son equipos que deben cumplir estrictos protocolos de verificación metrológica periódica para garantizar su adecuado funcionamiento, porque de ello depende la vida de los pacientes. Igualmente, los instrumentos utilizados por las autoridades administrativas o judiciales están bajo control metrológico; los cinemómetros, etilómetros o sonómetros son ampliamente utilizados por inspectores, investigadores o policías para medir la velocidad de un vehículo, el nivel de alcohol que una persona tiene en su cuerpo o el ruido que se produce en un lugar determinado. Las sanciones que se imponen con base en los resultados que arrojan estos instrumentos deben generar total confianza a la autoridad y al ciudadano, ya que un instrumento desajustado podría generar grandes injusticias, como imponer sanciones a empresarios que cumplen con la ley o, lo que es peor, condenar penalmente a un inocente.

---

247. Ibídem, artículo 2.2.1.7.15.1.

248. Ibídem, artículo 2.2.1.7.15.3.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

La revisión técnica de un instrumento de medición se realiza mediante el análisis del certificado de conformidad o del certificado de aprobación de modelo o tipo que demuestra que cumple con todos los requisitos establecidos en el correspondiente reglamento técnico o recomendación de la Organización Internacional de Metrología Legal exigible. Adicionalmente, se hace una revisión visual del instrumento para verificar que todas sus piezas y partes corresponden al modelo aprobado y no han sido cambiadas o adulteradas.

A continuación, se realiza una revisión metrológica mediante la práctica de algunas pruebas de control que determinan si el instrumento está midiendo dentro de los parámetros establecidos en la norma. Si el instrumento no está ajustado dentro de los errores máximos permitidos, la autoridad debe inutilizarlo y dejarlo fuera de servicio, hasta que sea reparado y verificado nuevamente.

En cuanto a la verificación de los productos pre empacados, se realiza en los paquetes que ya están en el mercado para la venta o que están en la fábrica listos para ser despachados. En estos casos, la autoridad verifica el peso o la medida con sus propios instrumentos de medición, para determinar si la información indicada en el empaque corresponde con el contenido real del producto.

Por último, los inspectores metrológicos revisan que todos los productos que están en el mercado y los instrumentos de medición que se usan utilicen el Sistema Internacional de Unidades – SI, para garantizar información adecuada a los compradores.

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

La metrología legal es, en resumen, el ejercicio de la función de policía administrativa para la protección de los intereses de los consumidores, desde la ciencia de las mediciones.

Garantizar el control metrológico en todo el país es una tarea titánica, teniendo en cuenta que son miles de instrumentos de medición que se utilizan y millones de productos pre empacados que se comercializan todos los días en el mercado. Para lograrlo, la Superintendencia de Industria y Comercio ha implementado varias estrategias que van desde la capacitación a empresarios y autoridades locales, hasta la designación de organismos autorizados de verificación metrológica que colaboran con la realización de las comprobaciones de los instrumentos.

Los programas de educación a los ciudadanos en general los desarrolla la Oficina de Servicio al Consumidor y Apoyo Empresarial – OSCAE de la Superintendencia, mediante programas periódicos y descentralizados de capacitación teórico-práctica a empresarios y comerciantes, y en ellos se instruye sobre la forma en que se deben cumplir las normas de metrología legal. Igualmente se han implementado varios cursos virtuales que pueden ser consultados por cualquier persona en cualquier parte del mundo, sin ningún costo.

Con las autoridades locales también se desarrollan capacitaciones, en este caso especializadas para el ejercicio de las funciones de protección al consumidor y el adecuado manejo de los instrumentos de medición para hacer visitas de inspección. Adicionalmente, la Superintendencia y la Red Nacional de Protección al Consumidor han venido trabajando en la creación de las Casas

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

del Consumidor en cada una de las capitales de departamento, en el que comparten funciones y funcionarios la Superintendencia y la alcaldía local correspondiente. En la actualidad funcionan 15 casas, las cuales cuentan con los instrumentos de control y los funcionarios necesarios para ejercer vigilancia en toda la región.

Por último, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>249</sup> autorizó a la Superintendencia para crear un sistema de vigilancia en el mercado basado en la designación de Organismos Autorizados de Verificación Metrológica que hacen control metrológico de los instrumentos en todo el territorio nacional y reportan en línea sus resultados a la Entidad. El sistema se llama el SIMEL (Sistema de Información de Metrología Legal) y su funcionamiento está basado en los siguientes presupuestos:

Se ejerce control metrológico en dos fases, la primera en la producción o importación del instrumento y su

---

249. Ley 1753 de 2015:

Artículo 16°. Sistema de Información de Metrología Legal y Sistema de Certificados de Conformidad. Créase el Sistema de Información de Metrología Legal (SIMEL), administrado por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el cual se deberán registrar los productores e importadores, los reparadores y los usuarios o titulares de instrumentos de medición sujetos a control metrológico. La Superintendencia de Industria y Comercio designará mediante acto administrativo a los Organismos Autorizados de Verificación Metrológica (OAVM), las zonas geográficas en que actuarán de forma exclusiva, los instrumentos de medición que verificarán.

Cada verificación del OAVM dará lugar al pago de un derecho por parte de los solicitantes de acuerdo con los montos que establezca anualmente la Superintendencia de Industria y Comercio, y en cuya fijación tendrá en cuenta la recuperación de los costos involucrados, correspondientes a materiales, insumos, suministros, personal, traslado y todos aquellos que incidan directamente en el desarrollo de la actividad. En caso de un usuario titular de un instrumento de medición sujeto a control metrológico impida, obstruya o no cancele los costos de la verificación del instrumento, se ordenará la suspensión inmediata de su utilización hasta que se realice su verificación, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. La Superintendencia de Industria y Comercio determinará la gradualidad con que se implemente el sistema, tanto territorialmente como de los instrumentos de medición que se incorporarán al Sistema.

---

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

puesta en funcionamiento y la segunda cuando el instrumento esté en uso, así:

En la primera fase, todos los productores e importadores de instrumentos de medición sujetos al control metrológico deben registrarse y registrar los instrumentos que produzcan o importen al mercado nacional y deben anexar los certificados de conformidad de los instrumentos o las aprobaciones de modelo, y los manuales en que se señalen todas sus características metrológicas, instrucciones de uso y mantenimiento, etc. Estos documentos son públicos y pueden ser consultados por cualquier persona. Quien venda un instrumento de medición debe entregarlo precintado para evitar su manipulación, y además debe indicarle al comprador las obligaciones que le corresponden, como las de registrarse en el SIMEL y someterse a las verificaciones periódicas ordenadas por la autoridad.

En la segunda fase están vinculados los titulares o usuarios de los instrumentos, los Organismos Autorizados de Verificación Metrológica y los Reparadores de los instrumentos de medición.

Los titulares o usuarios de un instrumento de medición, deben registrarlos en el SIMEL. Una vez ingresados al sistema se les abre una “Tarjeta de Control Metrológico - TCM”, en la cual se registran todos los datos de identificación del tenedor (nombre o razón social, número de identificación, dirección de notificación judicial, lugar de ubicación del instrumento y otros datos necesarios) y todos los datos de identificación del instrumento (marca, modelo, número de serie), así como los números de identificación de los precintos que protegen al instrumento de manipulaciones indebidas. En esta TCM se de-

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

ben registrar las verificaciones y reparaciones que se le hagan al instrumento, hasta su retiro definitivo e inutilización. Debe tener la opción de modificar la información del tenedor, en caso de que cambie de propietario o que éste cambie sus datos.

El instrumento de medición es sometido a verificaciones periódicas, que son realizadas por los Organismos Autorizados de Verificación Metrológica - OAVM para garantizar sus condiciones de funcionamiento; igualmente, se debe verificar cada vez que el instrumento sea reparado, antes de entrar de nuevo en funcionamiento.

La Superintendencia designó a mediados del año 2016, mediante concurso abierto y público, a dos (2) Organismos Autorizados de Verificación Metrológica – OAVM, quienes están haciendo las verificaciones metrológicas a instrumentos de medición en el mercado y reportan en línea los resultados. Este registro se hace en línea y en tiempo real, y es el propio SIMEL el que detecta si un instrumento cumple o no con los parámetros legales para su funcionamiento.

Antes de iniciar la verificación, el inspector del OAVM cuenta con un equipo de transmisión de datos (Tablet o computador portátil) en el que se tiene preestablecido el “acta de verificación” especial para el instrumento que va a verificar, conforme a los reglamentos técnicos metrológicos expedidos por la SIC o, en su defecto, con las Recomendaciones de la Organización Internacional de Metrología Legal, para que éste llene los espacios correspondientes tanto de la persona tenedora del instrumento como del instrumento mismo y de los precintos. Dicha información es validada en línea con el SIMEL para identificar si está registrado y que los datos coincidan. Al momento de realizar la verificación, el inspector hace

## 8. LA METROLOGÍA LEGAL EN COLOMBIA

las pruebas pertinentes e ingresa los resultados al acta de verificación. Al final de la visita, el acta se imprime en el lugar en que se realizó, para la firma correspondiente de quien atendió la visita y el inspector que hizo la verificación. En caso de que la verificación arroje un resultado negativo, el sistema produce un acto administrativo ordenando la suspensión del uso del instrumento de medición.

En el SIMEL también se registran los planes de verificación de cada uno de los OAVM diariamente, y se hace seguimiento al cumplimiento del plan.

El SIMEL le permite a la SIC tener información muy detallada de los instrumentos de medición que están sujetos a su vigilancia, lo que sin duda alguna permite el mejoramiento de las mediciones en el país. La SIC puede ver y exportar toda la información que reposa en el SIMEL de una forma organizada, por diferentes métodos y criterios de búsqueda: se puede ver la Tarjeta de Control Metrológico por instrumento de medición; por géneros de instrumentos verificados, por ejemplo, surtidores de combustible, balanzas, básculas camioneras, etc.; por marcas o referencias de instrumentos de medición; por organismos de verificación; por reparadores; por medidas de suspensión adoptadas; y por alertas cuando un instrumento supere el tiempo determinado para ser verificado, entre otros.

En la primera etapa de desarrollo que se está adelantando sólo se han incorporado al SIMEL las básculas y balanzas que se utilizan en el mercado y los surtidores de combustible líquido de las estaciones de servicio. En el mediano plazo se comenzarán a incluir otros tipos de instrumentos de medición de diferentes sectores, como el de la salud.

## CONCLUSIONES

La Superintendencia de Industria y Comercio está haciendo un gran esfuerzo en recursos físicos, humanos, informáticos y de gestión para garantizarles a todos los colombianos medidas precisas y exactas que protejan sus derechos, no solo desde el punto de vista económico, sino también en cualquier otro sector en el que se pueda ver afectado por una medición errónea o adulterada.

Hoy en día se puede afirmar que en el país existe un adecuado control metrológico tanto de los productos que se adquieren en el mercado, como de los instrumentos de medición que se utilizan para las transacciones comerciales.

Falta mucho por recorrer en otros sectores de alto impacto como la salud y el medio ambiente, pero la SIC avanza con paso firme para lograr el objetivo de una protección integral en el mediano plazo, porque en la Superintendencia de Industria y Comercio, en realidad, “valoramos lo que tú valoras”.

# 9.

## DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Por:

**FIDEL PUENTES SILVA**

Superintendente Delegado para Asuntos  
Jurisdiccionales - SIC

**LIZZ DAHIAM PACHECO RAMÍREZ**

Coordinadora del Grupo de Defensa del  
Consumidor - SIC

El artículo 116 de la Constitución Política, enlista como autoridades encargadas de administrar justicia en nuestro país, a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los Jueces y la Justicia Penal Militar.

Esta disposición constitucional consagra además que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales y, excepcionalmente, la ley puede atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Igualmente, se dispone que los particulares pueden ser investigados transitoriamente en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, esto es, en los términos que determine la ley, pueden administrar justicia.

Por cuenta de dicho mandato constitucional y en desarrollo de la ley, varias autoridades administrativas hoy cuentan

con facultades jurisdiccionales, entre ellas, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia Nacional del Salud, la Superintendencia de Sociedades, el ICA, la Dirección Nacional de Derechos de Autor, y la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Superintendencia Financiera de Colombia conoce de las controversias que surgen entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Igualmente, le asiste competencia para conocer de la acción de protección a accionistas minoritarios, la acción de declaración de ineficacia y las discrepancias sobre el precio de las alícuotas de capital.

En lo que atañe a la Superintendencia de Sociedades, la entidad cuenta con facultades

jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:

**a)** Las controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.

**b)** La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.

**c)** La impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas sometidas a su supervisión. Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.

**d)** La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades

sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. Así mismo, conocerá de la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios.

**e)** La declaratoria de nulidad absoluta de la determinación adoptada en abuso del derecho por ilicitud del objeto y la de indemnización de perjuicios, en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad, cuando los accionistas no ejerzan su derecho a voto en interés de la compañía con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas.

- f)** En materia de garantías mobiliarias. (Adicionado por el artículo 91 de la Ley 1676 de 2013).
- g)** Responsabilidad de socios y liquidadores en hipótesis de liquidación voluntaria.
- h)** Acción de oposición judicial en hipótesis de reactivación de sociedades y sucursales en liquidación.
- i)** Reconocimiento de presupuestos de ineeficacia respecto de ciertos actos celebrados por sociedades controladas por la Superintendencia.
- j)** Discrepancia sobre el acaecimiento de causales de disolución.

En lo que refiere al Instituto Colombiano Agropecuario, se le atribuyó el conocimiento de los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales.

Por su parte, la Dirección Nacional de Derechos de Autor asume conocimiento de los procesos relacionados con los

derechos de autor y derechos conexos.

Asimismo, la Superintendencia Nacional de Salud, por cuenta del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificada y adicionada por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, a través de la Superintendencia Delegada para la Función jurisdiccional y de conciliación, efectúa el reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una IPS que no tenga contrato con la respectiva EPS cuando haya sido autorizado expresamente por la EPS para una atención específica y en caso de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud para cubrir las obligaciones para con sus usuarios. De igual manera, se pronuncia respecto de la cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del POS, cuando su negativa por parte de las entidades promotoras de salud o entidades que se les asimilen, ponga en riesgo o amenace la salud del usuario.

También le compete dirimir los conflictos relacionados con la libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud, los conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas, los conflictos que se susciten en materia de multiafilación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como sobre el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o del empleador y sobre las coberturas no incluidas en el Plan de Beneficios.

Finalmente, en lo que concierne a la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la Ley 446 de 1998, “Por medio de la cual se dictaron otras disposiciones de descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”, en la Parte IV, Título I denominado “Del ejercicio de funciones jurisdiccionales por las Superintendencias”, se le otorgaron facultades sobre competencia desleal (artículo 144) y atribuciones en materia de protección al consumidor (artículo 145), respecto de estas últimas se dispuso lo siguiente:

“La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá, a prevención, las siguientes atribuciones en materia de protección del consumidor, sin perjuicio de otras facultades que por disposición legal le correspondan:

- a)** Ordenar el cese y la difusión correctiva, a costa del anunciantes, en condiciones idénticas, cuando un mensaje publicitario contenga información engañosa o que no se adecue a las exigencias previstas en las normas de protección del consumidor;
- b)** Ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección del consumidor, o las contractuales si ellas resultan más amplias;
- c)** Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, la comercialización de bienes y/o el servicio por un término de treinta (30) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la in-

vestigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto y/o servicio atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores;

**d) Asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre protección del consumidor e imponer las sanciones que corresponda.”**

Asimismo, esta ley contempló originalmente respecto del procedimiento, un trámite especial, pues a su turno disponía el artículo 148 lo siguiente:

“El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso

das en el capítulo VIII. Las Superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que reciban la solicitud.

Los actos que dicten las Superintendencias en uso de estas facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. (...)”

Posteriormente, mediante el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, varió el procedimiento agregando como detalles los siguientes:

“El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el Procedimiento trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. **Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso**

**Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil.**  
(Negrilla fuera de texto).

Las Superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro del término de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba la petición de manera completa. No obstante, en todo el trámite del proceso las notificaciones, la práctica de pruebas y los recursos interpuestos interrumpirán el término establecido para decidir en forma definitiva.

Los actos que dicten las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. **Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaran incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.**  
(Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, en últimas representaba un problema, pues si un ciudadano acudía ante una autoridad administrativa en uso de

sus facultades jurisdiccionales, tenía un procedimiento distinto al que por naturaleza le impartiría un juez de la jurisdicción ordinaria, ya que la primera, daba aplicación a normas de orden administrativo como el Código Contencioso Administrativo en su momento, en tanto que el segundo, daba plena aplicación al Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso.

Otro inconveniente radicaba en el hecho de que las decisiones ante las autoridades administrativas investidas de funciones jurisdiccionales, eran apelables ante ellas mismas, cuando en la justicia ordinaria, la apelación era resuelta por el superior jerárquico del juez que trató el asunto, siempre y cuando tales decisiones fueran apelables en los términos de ley.

Con lo anterior, se estaba haciendo uso de procedimientos y reglas diferentes en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas y la jurisdicción ordinaria, por lo que fue a través de la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, que se dieron pautas para unificar el ejercicio de dichas funciones por parte de las autoridades administrativas, entre ellas podemos citar las siguientes:

Mediante Sentencia C- 1641 de 2000 M.P Alejandro Martínez Caballero, la Corte advirtió la necesidad de que se garantice que los funcionarios de las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales, actúen bajo los principios de imparcialidad e independencia que gobiernan la función judicial.

De otra parte, a través de la Sentencia C-649 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la corte enfatizó que en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas debe imperar el principio de igualdad, esto es, que se deben aplicar las mismas reglas que desarrollan los jueces de la República y, adicionalmente, condicionó ese ejercicio a que desde el comienzo de la actuación exista plena claridad sobre la naturaleza de la función que se está ejerciendo.

Finalmente, mediante Sentencia C-415 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte esclareció las reglas de apelación que debían surtir las Superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales cuando señaló que “(...) en virtud del principio de unidad jurisdiccional, dichas entidades comienzan a compartir la estructura jurisdiccional de quien tenía la competencia originalmente. Si la Superintendencia suple excepcionalmente la competencia de un juez dentro de la estructura jurisdiccional ordinaria, la autoridad judicial llamada a tramitar la apelación será entonces el superior jerárquico del juez al cual desplazó la Superintendencia (...)”.

Por su parte, con la expedición de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), se dispuso que el procedimiento a aplicar por la Superintendencia de Industria y Comercio en tratándose de las acciones de protección al consumidor, sería el verbal sumario, pues era indudable que para materializar la protección de los derechos a los consumidores, se debía contar con normas

de orden sustancial y procesal que permitieran desarrollar el objetivo propuesto por la Constitución Política de 1991<sup>250</sup>.

A ello debe sumarse que, para el caso colombiano, se contó en principio con una norma de orden sustancial (Decreto 3466 de 1982) que se mantuvo vigente por casi treinta (30) años, y tuvo la necesidad de ser actualizada, toda vez que el país se había quedado corto en el fortalecimiento del sistema jurídico y de garantías para defender los derechos de los consumidores<sup>251</sup>.

Fue así que con el actual Estatuto del Consumidor adoptó todo un régimen de protección, dentro del cual destacó como principios generales, la protección, promoción y libre

ejercicio de los derechos de los consumidores.

Una de las formas de promover y proteger los derechos de los consumidores, se plasmó en la mencionada normativa a través de las acciones de tipo jurisdiccional, teniendo como especial énfasis las contempladas en el artículo 56 numeral 3º, cuya competencia a prevención corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio o a los jueces de la República<sup>252</sup>.

Posteriormente, la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), en su artículo 24, reiteró el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas para la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Sociedades, el ICA, la Dirección Nacional de Derechos de Autor, y la Superintendencia de Industria y Comercio, sin perjuicio de las facultades jurisdiccionales asignadas

---

250. El artículo 78 de la Carta Política señala que la ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización y le imputa responsabilidad a quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

251. Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 839 de 2010.

---

252. Téngase en cuenta que las acciones populares y de grupo contenidas en la Ley 472 de 1998, así como la acción de responsabilidad por producto defectuoso son de competencia exclusiva de los jueces.

a otras autoridades administrativas en normas especiales.

El Código General del Proceso recopiló funciones jurisdiccionales que ya existían, otorgó nuevas funciones jurisdiccionales y aclaró normas y procedimientos de normas preexistentes.

En ese orden, frente a la compilación de funciones jurisdiccionales, integró las que ya habían sido otorgadas en la Ley 446 de 1998 y las contenidas en la Ley 1480 de 2011.

De ese mismo modo, de forma novedosa otorgó funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos Autor, en temas relacionados con derechos de autor y derechos conexos, al Instituto Colombiano Agropecuario, en procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales y a la Superintendencia de Industria y Comercio, para conocer procesos relacionados con la infracción de derechos de propiedad industrial.

En cuanto a la aclaración de los procedimientos de normas

preexistentes, básicamente planteó reglas de unificación, así:

» Consolidó la competencia a prevención que per se ya tenía la Ley 446 de 1998, por ende, no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a las autoridades administrativas en determinados asuntos.

» Estableció que el principio de inmediación en las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales, se cumple con la realización del acto por parte de los funcionarios que, de acuerdo a la estructura interna de la entidad, estén habilitados para ello, su delegado o comisionado.

De otro lado, el Código General del Proceso consagró una identidad de vías procesales, esto es, que las autoridades administrativas deben tramitar los procesos judiciales por las mismas vías previstas en la ley para los jueces.

La norma procesal también estableció que las providencias que profieran las autoridades administrativas no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa, así las cosas, al proferirse una sentencia por una autoridad administrativa, su impugnación será conocida por el juez superior jerárquico de la jurisdicción ordinaria civil, según sea el caso, de modo que no son procedentes las acciones de nulidad establecidas en el Código Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo, así como tampoco procede la revocatoria directa.

De igual manera, estableció identidad del ejercicio del derecho de postulación, esto es, poder concurrir directamente al proceso que se tramite ante una autoridad administrativa sin necesidad de abogado, salvo aquellos casos en que de haberse tramitado el asunto ante los jueces, hubiese sido necesaria la concurrencia a través de abogado, con la expedición de esta norma se derogó de forma inmediata la expresión “no se requerirá actuar por intermedio de abogado” consagrada en el artículo

58 numeral 4º de la Ley 1480 de 2011.

En conclusión, son reglas de paridad que deben ser atendidas por las autoridades administrativas en el curso de sus procesos, habida cuenta que el trámite que ha de seguir debe guardar consonancia con lo que normalmente hace un juez en la jurisdicción ordinaria, pues era muy común que algunos procesos, sin importar la cuantía, se tramitaran sin abogado, ya que no existía referencia normativa en la Ley 446 de 1998 que exigiera el derecho de postulación; también era frecuente que algunos jueces pensaran que por tratarse de un asunto tramitado ante una autoridad administrativa, no procedían los mismos recursos que contemplaba en su momento el antiguo Código de Procedimiento Civil y que por lo tanto, procedían los recursos propios de una vía gubernativa.

Habiendo hecho esta breve recopilación de la función jurisdiccional, nos propondremos dar una explicación acerca de las acciones jurisdiccionales de protección al consumidor y pro-

piamente, de forma más detallada, un análisis de las acciones de protección al consumidor consagradas en el artículo 56 numeral 3º del Estatuto del Consumidor,

junto con el trámite que se surte respecto de dichas acciones ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio.

## 9.1. LAS ACCIONES JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El artículo 56 del Estatuto del Consumidor agrupó una serie de acciones en materia de protección al consumidor que se encontraban dispersas en distintos ordenamientos jurídicos, en este caso, concentró las acciones del Decreto 3466 de 1982, de la Ley 446 de 1998 y la Ley 472 de 1998, habida cuenta que en la primera normatividad se preveían indemnizaciones de perjuicios por incumplimiento de las garantías establecidas en los artículos 11, 13 y 29; las indemnizaciones colectivas, así como las indemnizaciones por perjuicios ocasionados en la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien.

Por su parte la Ley 446 de 1998, en el artículo 145, disponía de acciones para obtener la efectividad de la garantía, la cesación de publicidad engañosa y la suspensión de productos que afectaran la seguridad y salubridad y, finalmente, la Ley 472 de 1998 contemplaba las acciones populares y de grupo en mira de la protección de los derechos colectivos.

### 9.1.1. LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

La primera de las acciones contempladas en el artículo 56 numeral 3º del Estatuto del Consumidor, corresponde al mecanismo instituido por el constituyente de 1991. En este caso, el artículo 88 de la Constitución Política confió a la ley la regulación de (i) las acciones populares para proteger los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica; (ii) las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones populares. Y para definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, como un medio para la protección de los mismos.

La ley 472 de 1998 desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. Dentro de

los derechos e intereses colectivos que se protegen encontramos: (i) el goce de un ambiente sano; (ii) la moralidad administrativa; (iii) la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; (iv) la conservación de las especies animales y vegetales; (v) la protección de áreas de especial importancia ecológica; (vi) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; (vii) la defensa del patrimonio público; (viii) la defensa del patrimonio cultural de la Nación; (ix) la seguridad y salubridad públicas; (x) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; (xi) la libre competencia económica; (xii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; (xiii) la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; (xiv) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; (xv) la realización de las construcciones, edificaciones y

desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; (xvi) los derechos de los consumidores y usuarios<sup>253</sup>.

Como puede verse, los derechos de los consumidores hacen parte de ese conglomerado de derechos colectivos susceptibles de ser protegidos por estas vías.

Tanto la acción de grupo como la acción popular han sido estatuidas para obtener la reparación del daño causado a un número plural de personas, superando las limitaciones de los esquemas procesales puramente individualistas, para dar paso a la protección de los derechos colectivos, siendo así un mecanismo eficiente con miras a garantizar una tutela efectiva en pro de los derechos de los consumidores.

Pese a que pareciera que tienen un mismo objeto, la jurisprudencia ha diferenciado las acciones populares y de grupo desde el punto de vista de su finalidad y los derechos e intereses protegidos de la siguiente manera<sup>254</sup>:

» **En su finalidad:** La acción popular tiene un propósito esencialmente preventivo, mientras que la acción de grupo cumple una función reparadora o indemnizatoria, por lo que la primera no requiere que exista un daño sobre el interés protegido, mientras que la segunda opera una vez ocurrido el daño, ya que precisamente pretende reparar dicho perjuicio.

» **En los derechos o intereses protegidos.** Al tiempo que la acción popular ampara esencialmente derechos e intereses colectivos, la acción de grupo recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean éstos colectivos o individuales, ya

253. Sentencia Corte Constitucional C-904 de 2011.

254. Al respecto véase las Sentencias de la Corte Constitucional SU-067 de 1993, T-244 de 1998, T-046 de 1999, C-215 de 1999 y C-1062 de 2000, C-304 de 2010.

## 9. DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

que ella es un instrumento procesal colectivo, que busca reparar los daños producidos a individuos específicos.

Siendo un instrumento célebre y preferencial de protección de los derechos colectivos violados o amenazados por una acción u omisión de una autoridad o de un particular, puede ejercerse ante el juez civil del circuito o el juez contencioso administrativo, teniendo en cuenta la naturaleza de la función desarrollada por la persona que ocasionó el daño al interés o derecho comunitario, acudiéndose, al factor subjetivo, según que el causante del perjuicio sea un particular o una persona pública o privada.

En cuanto a la legitimación, podrá formularse la demanda en ejercicio de la acción por cualquiera de los afectados integrantes del grupo, e inclusive a través del defensor del pueblo; los personeros municipales y distritales podrán formular la acción en nombre de cualquier persona que así lo solicite o que se encuentre en situación de amparo o indefensión.

Finalmente, su trámite se verá demarcado por las exigencias del Código General del Proceso, si se formula ante la jurisdicción civil, y por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si se formula ante la jurisdicción contencioso administrativa.

### 9.1.2. DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR PRODUCTO DEFECTUOSO

Está acción deviene del postulado constitucional contenido en el artículo 78, según el cual “Serán responsables quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad, y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”

No en vano la Corte Constitucional en Sentencia C-1141 de 2000, indicó lo siguiente:

“la protección del consumidor y usuario sería incompleta si ella se limitara a las garantías sobre la calidad de los productos y servicios en función del uso específico y normal

al que se destinan y, de otro lado, al complejo de derechos instrumentales - información y participación -, necesarios para intervenir en las distintas esferas de la vida económica y poder ver traducidas sus exigencias legítimas en imperativos del interés público que deben por igual realizar el Estado y la comunidad. Los defectos de los productos y servicios, no son indiferentes para el consumidor y el usuario, pues las lesiones que generan pueden afectar su vida, su integridad física y su salud. De ahí que el derecho del consumidor reconozca como elemento de su esencia el derecho a obtener de los productores y distribuidores profesionales, el resarcimiento de los daños causados por los defectos de los productos o servicios, con el fin de garantizar su uso seguro”.

En ese mismo sentido manifestó que:

“(… ) la supresión de la responsabilidad del productor, a la luz del texto constitucional, es absolutamente insostenible.

Escuetamente ello significaría sacrificar bienes jurídicos tan preciosos como la vida y la seguridad de las personas. En otro orden de cosas, la ausencia de un régimen de responsabilidad del productor, altera y falsea la libre y sana competencia económica y afecta gravemente los parámetros éticos que sirven de marco a la libre circulación de mercancías.

Y son precisamente los productores – proveedores (empresarios), quienes deben enfrentar y soportar el juicio de responsabilidad, pues para la Corte Constitucional en la citada jurisprudencia le es suficiente “el hecho de haber puesto en circulación un producto defectuoso. El defecto cuya prueba compete al perjudicado, no es el error de diseño o intrínseco del producto, cuyo conocimiento difícilmente puede dominar o poseer el consumidor; lo es la inseguridad que se manifiesta con ocasión del uso al cual está destinado. Probado el defecto resulta razonable suponer que la responsabilidad

corresponde al empresario que controla la esfera de la producción, la organiza, dirige y efectúa el control de los productos que hace ingresar al mercado y, por ende, para liberarse debe éste a su turno demostrar el hecho que interrumpe el nexo causal”.

Dicho régimen de responsabilidad estriba “(...) En la necesidad de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con que consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de la producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales. Cuando la Constitución encomienda al legislador el desarrollo de un cierto régimen de protección, no está simplemente habilitando una competencia específica para dictar cualquier tipo de normas. Lo que el Constituyente se propone que la finalidad de la protección efectivamente se intente actualizar y se imponga en la realidad política y social - por lo menos en un grado razonable y en la medi-

da de las posibilidades y recursos existentes -, articulando de la manera más armoniosa y eficaz dentro de las políticas públicas las justas demandas de los sujetos merecedores de dicha protección especial”.

Y en ese mismo sentido, tal responsabilidad tiene como esencia “(...) el derecho a obtener de los productores y distribuidores profesionales, el resarcimiento de los daños causados por los defectos de los productos o servicios, con el fin de garantizar su uso seguro”.

De otro lado, cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia<sup>255</sup> en vigencia de lo que fue el Decreto 3466 de 1982, puntuó una serie de los elementos estructurales de esa especie de responsabilidad en los siguientes términos:

» Define como sujetos involucrados, de un lado, a quienes producen y comer-

---

255. Sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente Pedro Octavio Munar Cadena. Ref: Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01

cializan bienes y servicios, y de otro, a los consumidores y usuarios.

» Cataloga este tipo de responsabilidad como una responsabilidad especial puesto que, con independencia del vínculo jurídico inmediato que ellos pudieran tener con el sujeto que les enajenó o proveyó un determinado bien o servicio, las medidas tuitivas propias de su condición han de verse extendidas hasta la esfera del productor o fabricante, comoquiera que éste es quien ha gestionado, controlado o dirigido el diseño y elaboración del producto, entre otros aspectos, así como ha determinado ponerlo en circulación o introducirlo en el mercado, adquiriendo, por contera, un compromiso en torno a la calidad e idoneidad del mismo, por lo que, desde luego, no puede resultar ajeno o indiferente a sus eventuales defectos o anomalías, ni a los peligros o riesgos que estos pudieran generar, como tampoco a las secuelas de orden patrimonial que

llegaren a afectar a su destinatario final -consumidores o usuarios- o a terceros, con lo que queda claramente establecida una “responsabilidad especial” de aquél frente a éstos -ex constitutione-, que los habilita para accionar directamente contra el fabricante en orden a hacer efectivas las garantías a que hubiere lugar o a reclamar el resarcimiento de los daños que les fueron irrogados, sin que tal potestad pueda ser coartada por la simple inexistencia de un vínculo de linaje contractual.

Y manifestó que, la responsabilidad que aquí se trata viene de introducir en el mercado un producto que vulnera la seguridad del consumidor, pues así lo dispone la norma superior (artículo 78). En ese orden de ideas, fabricantes y proveedores enfrentan, en cuanto empresarios profesionales, un juicio de imputación de responsabilidad, fundado, primordialmente, en el hecho de haber puesto en circulación un producto defectuoso (Sentencia C 1141 de 2000).

Ahora bien, en el marco del actual Estatuto del Consumidor, es claro que uno de los objetivos principales radica en la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad (artículo 1 numeral 1º), así mismo, en materia de derechos de los consumidores (artículo 2) se introduce el derecho a la seguridad e indemnidad, esto es, el derecho a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores.

La Ley 1480 de 2011 define el producto defectuoso en el artículo 5º, como aquel bien mueble o inmueble que en razón de un error el diseño, fabricación, construcción, embalaje o información, no ofrezca la razonable seguridad a la que toda persona tiene derecho.

Y para ello, le genera a la responsabilidad por producto defectuoso un título propio en el Estatuto del Consumidor, a saber, corresponde al Título IV con un capítulo único, y establece que tanto el productor como el

exendedor, serán solidariamente responsables de los daños causados por los defectos de sus productos, sin perjuicio de las acciones de repetición a que haya lugar.

Fue importante la introducción hecha por el Estatuto al señalar que cuando no se indique expresamente quién es el productor, se presumirá como tal quien coloque su nombre, marca o cualquier otro signo o distintivo en el producto.

Para tal efecto, la norma entiende como daños los siguientes:

1. Muerte o lesiones corporales causadas por el producto defectuoso.
2. Los producidos a una cosa diferente al producto defectuoso, causados por el producto defectuoso.

Lo anterior sin perjuicio de que el perjudicado pueda reclamar otro tipo de indemnizaciones de acuerdo con la ley.

Esta acción se reservó exclusivamente para la jurisdicción

ordinaria, de tal suerte que, la Superintendencia de Industria y Comercio no tiene competencia para conocer de la misma.

### 9.1.3. DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

#### 9.1.3.1. NATURALEZA Y CONCEPTO DE LAS

### ACCIONES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 56 NUMERAL 3º DE LA LEY 1480 DE 2011

Son acciones de carácter civil, a través de las cuales se deciden asuntos contenciosos que tienen como fundamento la vulneración de los derechos de los consumidores.

### 9.2. ACCIONES DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES CONTEMPLADAS EN EL ARTÍCULO 56 NUMERAL 3º DE LA LEY 1480 DE 2011

Tal y como lo contempla el artículo 56 numeral 3º de la Ley 1480 de 2011, las acciones de protección al consumidor son las que proceden por:

- » La violación directa a las normas sobre protección a consumidores y usuarios
- » Las inconformidades originadas por la aplicación de las normas sobre protección contractual contenidas en la Ley 1480 de 2011 y en normas especiales de protección a consumidores.
- » La efectividad de una garantía.
- » Los daños causados en la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien.
- » Los daños causados por información o publicidad engañosa.

## 9.2.1. TIPOS DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

### 9.2.1.1. ACCIÓN POR VIOLACIÓN DIRECTA A LAS NORMAS DEL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

Corresponde a cualquier falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea, por parte del productor o comercializador de un producto o servicio, de normas que otorguen derechos a los consumidores. Constituye una regla genérica y de competencia residual sobre potenciales conflictos que puedan presentarse por vulneración de los derechos del consumidor, que no estén previstos en las otras acciones especiales<sup>256</sup>.

## 9.2.2. ACCIÓN DE EFECTIVIDAD DE LA GARANTÍA

Es una acción tendiente a lograr la reparación, el cambio

o la devolución del dinero o la prestación de un servicio, por incumplimiento a los deberes que tiene todo productor o proveedor respecto de la calidad, idoneidad, seguridad de los bienes y servicios que ofrecen en el mercado.

La misma ya se encontraba consagrada en el artículo 29 del Decreto 3466 de 1982 y en la Ley 446 de 1998, en los siguientes términos:

### “Artículo 29. Dto. 3466 de 1982:

*En caso de incumplimiento total o parcial de la garantía mínima presunta o de las demás garantías de un bien o servicio, el consumidor afectado podrá solicitar que se obligue al proveedor o expendedor respectivo a hacer efectiva la garantía o garantías o, si fuese procedente de acuerdo con el artículo 130. del presente decreto, a cambiar el bien por otro o, si se manifestare que se desea desistir de la compraventa del bien o de la obtención del servicio, a reintegrar el precio pagado por el bien o servicio. En todo caso*

---

256. GUAYACAN, Juan C. Acciones jurisdiccionales de protección al consumidor en "XXXIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal". Bogotá. Editorial Universidad Libre. 2012., p.414.

se podrá también solicitar la indemnización de los daños y perjuicios a que hubiere lugar.

La solicitud formulada conforme al inciso precedente se tramitará por las autoridades jurisdiccionales competentes, de conformidad con las reglas propias del proceso verbal previsto en el Título XXIII del libro 3o. del Código de Procedimiento Civil y las adicionales señaladas en el artículo 360. La sentencia mediante la cual se decida la actuación sólo podrá ser favorable al expendedor o proveedor si éste demuestra que ha habido violación de los términos o condiciones de la garantía o garantías por parte del consumidor o que no ha podido dar cumplimiento a la garantía o garantías debido a fuerza mayor o caso fortuito, siempre y cuando no haya podido satisfacerla por intermedio de un tercero”.

**“Artículo 145 literal b) Ley 446/1998:**

Ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servi-

cios establecidas en las normas de protección del consumidor, o las contractuales si ellas resultan más amplias”

Ya en el marco de la Ley 1480 de 2011, se consagró como una de las acciones de protección al consumidor.

Pues bien, en curso de dicha acción deberá demostrarse entre otras, siendo las más relevantes las siguientes:

» Que los daños se presentaron y fueron reclamados en vigencia de la garantía, esto teniendo en cuenta que la garantía es una obligación solidaria y temporal a cargo de los productores o proveedores de bienes y servicios y no es una carga indefinida o vitalicia en el tiempo.

» Deberá demostrarse el defecto del producto como lo dispone el artículo 10 del Estatuto del Consumidor y el productor o proveedor a su vez tendrá que demostrar una de las causales de exoneración de responsabilidad previstas en el artículo 16 ibídem.

De no demostrarse el cumplimiento de la garantía, la consecuencia no será otra que ordenar la reparación, el cambio del bien o la devolución del dinero cancelado, ello teniendo en cuenta que estos son los componentes principales de la garantía. En los casos relacionados con la prestación de servicios, podrá optarse por la devolución del dinero o la prestación del mismo en los términos contratados.

Es importante recordar que en el marco de esta acción no es procedente el reconocimiento de perjuicios, pues por disposición del legislador, dicha facultad en cabeza de la Superintendencia solo se mantuvo para casos relacionados con el incumplimiento a la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien y para daños derivados de información o publicidad engañosa.

### 9.3. ACCIÓN EN APLICACIÓN DE NORMAS DE PROTECCIÓN CONTRACTUAL

A través de esta acción, se brinda a los consumidores protección especial en materia contractual, con relación a los contratos celebrados con los productores y proveedores en el marco de la relación de consumo, a través de ella se deciden los asuntos contenciosos relacionados con las condiciones negociales generales y los contratos de adhesión, cláusulas de permanencia mínima, cláusulas abusivas, operaciones mediante sistemas de financiación, ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, protección al consumidor de comercio electrónico, entre otras, establecidas en el Título VII del Estatuto del Consumidor.

Para el efecto, es preciso traer a colación que el Estatuto del Consumidor en su artículo 43, prevé como cláusulas abusivas, y por ende, ineficaces de pleno derecho las que:

- 1.** Limiten la responsabilidad del productor o proveedor de las obligaciones que por ley les corresponden;
- 2.** Impliquen renuncia de los derechos del consumidor que por ley les corresponden;
- 3.** Inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor;
- 4.** Trasladen al consumidor o un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad del productor o proveedor;
- 5.** Establezcan que el productor o proveedor no reintegre lo pagado si no se ejecuta en todo o en parte el objeto contratado;
- 6.** Vinculen al consumidor al contrato, aun cuando el productor o proveedor no cumpla sus obligaciones;
- 7.** Concedan al productor o proveedor la facultad de determinar unilateralmente si el objeto y la ejecución del con-  
trato se ajusta a lo estipulado en el mismo;
- 8.** Impidan al consumidor resolver el contrato en caso que resulte procedente excepcionar el incumplimiento del productor o proveedor, salvo en el caso del arrendamiento financiero;
- 9.** Presuman cualquier manifestación de voluntad del consumidor, cuando de esta se deriven erogaciones u obligaciones a su cargo;
- 10.** Incluyan el pago de intereses no autorizados legalmente, sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal.
- 11.** Para la terminación del contrato impongan al consumidor mayores requisitos a los solicitados al momento de la celebración del mismo, o que impongan mayores cargas a las legalmente establecidas cuando estas existan;
- 13.** Restrinjan o eliminen la facultad del usuario del bien para hacer efectivas directamente ante el productor y/o

proveedor las garantías a que hace referencia la presente ley, en los contratos de arrendamiento financiero y arrendamiento de bienes muebles.

**14.** Cláusulas de renovación automática que impidan al consumidor dar por terminado el contrato en cualquier momento o que imponga sanciones por la terminación anticipada, a excepción de lo contemplado en el artículo 41 de la presente ley.

En estos eventos, en las sentencias judiciales la Superintendencia de Industria y Comercio ha tenido por ineficaces una serie de cláusulas que ponen en desequilibrio injustificado al consumidor. Por ejemplo, en el marco de una acción de protección al consumidor se determinó que a través de una cláusula, se facultaba a determinada empresa para retener la totalidad de las sumas de dinero entregadas en un contrato sin haberse prestado el servicio; inclusive, se logró demostrar que habiendo ejercido oportunamente el derecho de retracto, tampoco se ha-

bían reintegrado las sumas de dinero entregadas por el mismo<sup>257</sup>.

### 9.3.1. ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR DAÑOS OCASIONADOS EN SERVICIOS QUE SUPONEN LA ENTREGA DE UN BIEN

Corresponde en principio a una acción de carácter indemnizatorio, a través de la cual se resarcen los perjuicios ocasionados con el incumplimiento a la prestación de los servicios que suponen la entrega de un bien.

Lo que se protege es la custodia y conservación del bien entregado por parte del consumidor con ocasión de la prestación de un servicio, incluyendo la adecuada y oportuna prestación del mismo. La mayoría de asuntos puestos en conocimiento de la Delegatura, se relacionan con servicios de parqueadero, lavan-

---

257. Al respecto véase las Sentencias proferidas en audiencia por la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio Nos. 220 del 14 de marzo de 2014; 1786 del 23 de octubre de 2015 y 906 del 17 de marzo de 2016.

derías y reparaciones de bienes, en estos casos, en las sentencias judiciales se ha ordenado el pago de los perjuicios ocasionados al bien con ocasión del servicio prestado<sup>258</sup> o incluso la repetición del servicio en los términos contratados, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 11 de la Ley 1480 de 2011.

Finalmente, siendo una acción indemnizatoria es obligatorio el juramento estimatorio dentro del escrito de demanda, en los términos del artículo 206 del Código General del Proceso.

### 9.3.2. ACCIÓN INDEMNIZATORIA POR ACTOS CONSTITUTIVOS DE INFORMACIÓN O PUBLICIDAD ENGAÑOSA

Corresponde en principio a una acción de carácter indemnizatorio, a través de la cual se

resarcen los perjuicios ocasionados con los actos derivados de información o publicidad engañosa.

El Estatuto del Consumidor pone especial énfasis al derecho y deber de información, habida cuenta que la información es uno de los elementos esenciales para construir un acto jurídico voluntario<sup>259</sup>. Nótese que, dentro de los principios se consagra el acceso de los consumidores a una información adecuada; por otro lado, todo consumidor tiene derecho a recibir información completa, veraz, transparente, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación.

Luego, en una operación de consumo sin discernimiento, o con información falsa o insuficiente, se generarían actos de consumos no válidos y por ende, decisiones de consumo infundadas<sup>260</sup>, con lo cual, a través de dicha acción se busca resar-

---

258. Véase al respecto las siguientes sentencias proferidas en la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales. Sentencia No. 188 de 2014 y Sentencia No. 1082 de 2014 en las cuales se otorgaron perjuicios derivados del incumplimiento a los servicios que suponen la entrega de un bien.

---

259. SHINA, Fernando. Daños al consumidor. Editorial Lastrea. 2014. p.12

260. Op. Cit. p.15

cir los perjuicios ocasionados por la información o publicidad engañosa.

Es claro que, probando la información o publicidad engañosa, se abrirá paso al análisis y demostración de los perjuicios causados y a la consecuencia, que no es otra que su resarcimiento mediante el pago de los mismos<sup>261</sup>.

Vale la pena resaltar que, otra de las pretensiones frecuentemente solicitadas en este tipo de acciones, corresponde a

la posibilidad de mantener las condiciones informadas para la adquisición del bien o la prestación del servicio.

Ahora, es menester indicar que, siendo una acción indemnizatoria, es obligatorio el juramento estimatorio dentro del escrito de demanda en los términos del artículo 206 del Código General del Proceso, así mismo, como lo prevé el literal b del artículo 58 numeral 5º, deberá allegarse la prueba de la información o publicidad e indicarse las razones de inconformidad.

## 9.4. COMPETENCIA

Tratándose de las acciones de protección al consumidor contempladas en el artículo 56 numeral 3º, le corresponde el conocimiento de tales asuntos a la Superintendencia de Industria y Comercio o a los jueces civiles.

### 9.4.1. COMPETENCIA A PREVENCIÓN

El artículo 24 de Ley 1564 de 2012<sup>262</sup> (Código General del Proceso) otorga una competencia a prevención a la Superintendencia de Industria y Comercio para cono-

261. Al respecto véase las sentencias 1618 del 1º de octubre de 2015 y 1677 del 9 de octubre de 2015 proferidas al interior de la Delegatura para Asuntos jurisdiccionales en los cuales se condenó al pago de perjuicios derivados de información engañosa o insuficiente.

262. Artículo 24 –Parágrafo primero: Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo, generan competencia a prevención y, por ende, no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a las autoridades administrativas en estos determinados asuntos.

cer acerca de la violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.

En consecuencia, siendo una competencia a prevención, será de juicio del demandante escoger si acude ante la justicia ordinaria, esto es al juez civil municipal o de circuito en razón de la cuantía<sup>263</sup>, o ante la Superintendencia de Industria y Comercio en virtud de las facultades jurisdiccionales que le fueron conferidas.

De optar por demandar ante la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales con competencia en todo el territorio nacional, la Entidad desplazará al juez natural de primera o única instan-

cia por razón de la cuantía y el territorio.

#### 9.4.2. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA

Por disposición del artículo 25 del Código General del Proceso, cuando la competencia se determine por razón de la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Son de mínima cuantía los asuntos que no excedan el equivalente a 40 SMLMV. Son de menor cuantía cuando superan el equivalente a 40 SMLMV sin exceder 150 SMLMV. Son de mayor cuantía cuando sobrepasan los 150 SMLMV.

#### 9.4.3. COMPETENCIA TERRITORIAL

El Código General del Proceso, contempla en el artículo 28 num. 1º, el fuero general del domicilio del demandado<sup>264</sup>, no

---

263. De conformidad con el artículo 17 del C.G. del P. Los jueces civiles municipales conocerán en única instancia de los procesos contenciosos de mínima cuantía; en virtud del artículo 18 del C.G. del P. los jueces civiles municipales conocerán en primera instancia de los procesos contenciosos de menor cuantía. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del C.G. del P. los jueces civiles del circuito conocerán en primera instancia de los procesos contenciosos de mayor cuantía.

---

264. Artículo 28 C.G. del P. La competencia territorial se sujet a las siguientes reglas: (...) 1º En los procesos contenciosos, salvo disposición legal en contrario, es competente el juez del domicilio del demandado. Si son varios los demandados o el demandado tiene varios domicilios, el de cualquiera de ellos a elección del demandante (...)”

obstante, en materia de consumo, tal fuero es concurrente con el juez del lugar donde se haya adquirido, comercializado el producto o realizado la relación de consumo, en concordancia con lo dispuesto en el art. 58 num. 2º del Estatuto del Consumidor.

En este evento la Corte Suprema de Justicia, en reciente pronunciamiento indicó lo siguiente:

*En ejercicio de tales potestades, el Congreso de la República expidió la Ley 1480 de 2011, en cuyo artículo 58 determina el procedimiento a seguir en algunos de los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía y los jueces llamados a conocerlos.*

En este sentido puntualizó que la Superintendencia de Industria y Comercio «(...) o el juez competente conoce-rán a prevención», y que «[s]erá también competente el juez del lugar donde se haya comercializado o adquirido el

producto o realizado la relación de consumo» (Resalta la Sala).

En relación con los funcionarios judiciales combina este precepto la regla general de competencia, prevista en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, esto es la fijada a partir del domicilio de la parte demandada, con una atribución especial, radicada, asimismo, en el lugar donde se haya celebrado la respectiva relación de consumo, o sea, en la unidad básica territorial en la cual el bien o el servicio haya sido comercializado, adquirido o prestado.

De este modo, el promotor de una acción relativa a los derechos del consumidor tiene la opción de promoverla ante el juez competente, según el principio general deducido del artículo 23 ibídem, o ante el competente en el sitio donde se traba la correspondiente relación de comercio<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente Luis Armando Tolosa Villabona. AC1991-2016 Radicación n.º 11001-02-03-000-2016-00639-00

#### 9.4.4. COMPETENCIA EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

Con ocasión de las funciones jurisdiccionales que le fueron otorgadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, la autoridad desplaza al juez natural en un proceso civil; en ese orden, en aquel proceso que se adelante como de única instancia (verbal sumario) y en el de menor cuantía, la Entidad desplaza al juez civil municipal, mientras que de tratarse de un proceso de mayor

cuantía, desplazará al juez civil del circuito.

En los procesos verbales en los cuales existe doble instancia, conocerá de las apelaciones a que haya lugar, según se trate, el juez civil del circuito (cuando el proceso sea de menor cuantía) y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá (cuando el proceso sea de mayor cuantía)."

#### 9.5. LEGITIMACIÓN

La Ley 1480 de 2011 regula los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores, así mismo, las normas contenidas en la citada ley son aplicables en general a las relaciones de consumo<sup>266</sup>.

En consecuencia, tratándose de una acción de protección al consumidor, el facultado para demandar debe ser precisamente, el consumidor (legitimación en la causa por activa) y, de otro lado, el llamado a soportar las pretensiones incoadas en la demanda, ha de ser un productor o proveedor (legitimación en la causa por pasiva).

---

266. Artículo 2º de la Ley 1480 de 2011.

Respecto del primero, debe decirse que la Ley 1480 de 2011 define al consumidor de la siguiente manera:

*“Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a una actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario”.*

Esta definición es fruto del desarrollo jurisprudencial, habida cuenta que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>267</sup> interpretó y restringió la definición de consumidor contenida en el Decreto 3466 de 1982, al punto que indicó que:

*“(...) siempre será forzoso indagar en torno a la finalidad concreta que el sujeto - persona natural o jurídica - persigue con la adquisición, utilización o disfrute de un determinado bien o servicio, para reputarlo consumidor sólo en aquellos eventos en que, contextualmente, aspire a la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial - en tanto no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica propiamente dicha, aunque pueda estar vinculada, de algún modo, a su objeto social -, que es lo que constituye el rasgo característico de una verdadera relación de consumo.*

Y puntualizó:

---

267. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 3 de mayo de 2005. . Magistrado Ponente César Julio Valencia Copete. Ref. Exp. No. 5000131030011999-04421-01. M.P. César Julio Valencia Copete

“(...) quedan por fuera de la protección normativa quedan los “consumidores - empresarios”, es decir, aquellos cuyos actos se dirigen a ser incorporados en procesos productivos o de naturaleza similar (...)”

Finalmente, en reciente pronunciamiento del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá –Sala Civil<sup>268</sup>, se reafirmó que el bien base de la acción de protección al consumidor no puede estar ligado a una actividad económica, entre tanto se destacó que “(...) resulta claro para la Sala que el demandante desarrolla más de una actividad económica y que el automotor adquirido está directamente ligado a una de ellas, a saber la relativa al transporte de mercancías, situación que desdibuja la calidad de consumidor que invoca e impide dirimir la controversia bajo el amparo del Estatuto de Consumidor”.

En lo que refiere al productor o proveedor, la Ley 1480 de 2011 en el artículo 5º numerales 9 y 11, los define de la siguiente manera:

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

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

268. Tribunal Superior de Bogotá. Sala Civil. Sentencia del 15 de abril de 2015. Magistrada Ponente María Patricia Cruz Miranda. Rad. No. 00120137419301,

## 9.6. PRESCRIPCIÓN

La Ley 1480 de 2011, contempla el fenómeno de la prescripción en el inciso 2 del numeral 6 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011:

“[L]a Superintendencia de Industria y Comercio adelantará las gestiones pertinentes para individualizar y vincular al proveedor o productor. Si transcurridos dos meses desde la interposición de la demanda, y habiéndose realizado las gestiones pertinentes, no es posible su individualización y vinculación, se archivará el proceso, sin perjuicio de que el demandante pueda presentar, antes de que opere la prescripción de la acción, una nueva demanda con los requisitos establecidos en la presente ley y además deberá contener información nueva sobre la identidad del productor y/o expendedor” (Subrayado fuera del texto original).

En consecuencia, la caducidad no opera en las acciones de protección al consumidor.

Dicho lo anterior, el artículo 58 numeral 3º de la Ley 1480 de 2011, contempla un término de prescripción de un (1) año y, la contabilización de este término variará de acuerdo a lo que se pretenda reclamar.

Así las cosas, si en el marco de la acción de protección al consumidor se pretende reclamar la efectividad de la garantía, la demanda deberá presentarse a más tardar al año siguiente a la expiración de la misma.

En relación con las controversias contractuales, la demanda deberá presentarse a más tardar dentro del año siguiente a la terminación del contrato.

En los demás casos, tales como información o publicidad engañosa, deberá presentarse la demanda a más tardar dentro del año siguiente al conocimiento de los hechos.

## 9.7. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Para presentar una acción de protección al consumidor, bien ante el juez civil o ante la Superintendencia de Industria y Comercio, el consumidor debe haber reclamado previamente ante el productor o proveedor, habida cuenta que el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 numeral 5º exige que a la demanda deba acompañarse la reclamación directa hecha por el demandante al productor y/o proveedor, reclamación que podrá ser presentada por escrito, telefónica o verbalmente y debe ser respondida en un término no mayor a los quince (15) días hábiles.

Igualmente el Estatuto del Consumidor, da por cumplido el requisito de procedibilidad cuando se presente una acta de conciliación, en este caso ha de entenderse el término “acta” por el término “constancia”, ya sea de imposibilidad de acuerdo o constancia de inasistencia, en los términos del artículo 2º de la Ley 640 de 2001, pues de tratarse de una acta de conciliación, no podría iniciarse un proceso judicial respecto de hechos que fueron ventilados en conciliación y de los cuales por virtud de la ley gozan de cosa juzgada.

## 9.8. TRÁMITE

El Código General del Proceso establece en su artículo 390 parágrafo tercero que, los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales, con excepción de las acciones populares y de grupo, se tramitarán por el proceso verbal o por el verbal sumario.

Para el efecto, se tramitan a través del proceso verbal sumario los asuntos de mínima cuantía y por el proceso verbal aquellos procesos de menor y mayor cuantía.

Al ser la acción de protección al consumidor una acción jurisdiccional, a esta debe dársele el trámite contemplado en el Código General del Proceso en concordancia con lo establecido en los artículos 56 y 58 del Estatuto del Consumidor.

### 9.8.1. DEMANDA

Comoquiera que se trata de un proceso judicial, la demanda por acción de protección al consumidor debe contener los requisitos del artículo 82 y siguientes del Código General del Proceso, esto es:

- 1.** La designación del juez a quien se dirija.
- 2.** El nombre y domicilio de las partes y, si no pueden com-

parecer por sí mismas, los de sus representantes legales. Se deberá indicar el número de identificación del demandante y de su representante y el de los demandados si se conoce. Tratándose de personas jurídicas o de patrimonios autónomos será el número de identificación tributaria (NIT).

**3.** El nombre del apoderado judicial del demandante, si fuere el caso<sup>269</sup>.

**4.** Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad.

**5.** Los hechos que le sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

**6.** La petición de las pruebas que se pretenda hacer valer, con indicación de los documentos que el demandado tiene en su poder, para que este los aporte.

**7.** El juramento estimatorio, cuando sea necesario<sup>270</sup>.

**8.** Los fundamentos de derecho.

**9.** La cuantía del proceso, cuando su estimación sea necesaria para determinar la competencia o el trámite.

**10.** El lugar, la dirección física y electrónica que tengan o estén obligados a llevar, donde las partes, sus representantes y el apoderado del demandante recibirán notificaciones personales.

**11.** Los demás que exija la ley.

Es importante precisar que, tratándose del juramento estimatorio, en los procesos que se ventilen en materia de protección al consumidor ante la Superintendencia de Industria y Comercio, específicamente los relacionados con la reparación de daños por la indebida presentación de servicios que suponen la entrega de un bien y los derivados de información y publicidad engañosa, es obligatorio el juramento estimatorio, pues conforme lo establece el artículo 206 del Código General del Proceso “Quien pretenda el recono-

<sup>269.</sup> En aquellos procesos de mínima cuantía o única instancia, esto es aquellos procesos en los que las pretensiones patrimoniales no excedan de 40 SMLMV, el consumidor podrá actuar en causa propia sin necesidad de apoderado judicial

<sup>270.</sup> Debe recordarse que tratándose de las acciones indemnizatorias por servicios que suponen la entrega de un bien y actos por información o publicidad engañosa, será forzoso el juramento estimatorio habida cuenta que así lo exige el artículo 206 del Código General del Proceso.

## 9. DE LAS FACULTADES JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

cimiento de una indemnización, compensación, o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo bajo juramento en la demanda o petición correspondiente”.

Dicho juramento podrá ser objetado por la parte demandada, en cuyo caso se correrá traslado por cinco (5) días hábiles a la parte que hizo la estimación, para que aporte o solicite las pruebas pertinentes.

Asimismo, comoquiera que el numeral 11 del artículo 82 del C.G. del P. señala como uno de los requisitos “Los demás que exija la ley”, como pudo verse en precedencia, en virtud de la Ley 1480 de 2011, uno de los requisitos para la presentación de la demanda, es el de la reclamación previa o requisito de procedibilidad.

Esta demanda puede radicarse bien en las instalaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la página web [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co), los canales provistos por la Red Nacional de Protección al Consumidor, en los puntos de atención al ciudadano

de las diferentes ciudades del país, el correo electrónico institucional o a través del aplicativo móvil “Consumovil”.

Inclusive el inciso 2º del artículo 391 del C.G. del P. dispone que podrá presentarse verbalmente ante el secretario, caso en el cual se extenderá un acta que firmarán éste y el demandante.

### 9.8.2. INADMISIÓN Y RECHAZO DE LA DEMANDA

Si la demanda no cumple los requisitos de ley, la Superintendencia de Industria y Comercio proferirá un auto en el que señala con precisión los defectos que adolezca, para que se subsane en el término de cinco (5) días, so pena de rechazo, vencido dicho término se decidirá si se admite o rechaza.

En este caso, el artículo 90 del C.G. del P. señala que se declarará inadmisible la demanda en los siguientes eventos:

1. Cuando no reúna los requisitos formales.

**2.** Cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley.

**3.** Cuando las pretensiones acumuladas no reúnan los requisitos legales.

**4.** Cuando el demandante sea incapaz y no actúe por conducto de su representante.

**5.** Cuando quien formule la demanda carezca de derecho de postulación para adelantar el respectivo proceso.

**6.** Cuando no contenga el juramento estimatorio, siendo necesario.

**7.** Cuando no se acredite que se agotó la conciliación pre-judicial como requisito de procedibilidad.

El auto que inadmite la demanda no es susceptible de recursos. No obstante, el que rechace la demanda comprenderá el que negó su admisión.

Respecto del rechazo dispone el artículo 90 *ibidem* que, será

rechazada cuando carezca de jurisdicción o de competencia o cuando este vencido el término de caducidad para instaurarla, o bien porque cuando no se subsanó o se subsanó indebidamente.

### 9.8.3. ADMISIÓN DE LA DEMANDA

Evidentemente, si la demanda formulada cumple los requisitos que la ley dispone para el efecto o si es subsanada en debida forma, se proferirá el respectivo auto admsorio de la demanda, y acto seguido se procederá con su notificación.

Aquí es menester indicar que conforme lo dispone el artículo 92 del C. G. del P., el consumidor podrá retirar la demanda mientras no se haya notificado a ninguno de los demandados, y si hubiere medidas cautelares practicadas será necesario auto que autorice el retiro, en el cual se ordenará el levantamiento de aquellas y se condenará al pago de perjuicios, salvo acuerdo de las partes.

### 9.8.4. NOTIFICACIÓN

Es claro que el demandante se dará por enterado de la admisión de la demanda a través de la notificación por estado, en cuyo caso, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con una plataforma virtual que permite visualizar la notificación por estado a través de la página web [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co) eligiendo la opción Notificaciones ubicada en la parte izquierda de la pantalla, seguido de lo cual debe seleccionar la opción “Notificaciones por estado”; sin perjuicio de lo anterior, el estado se publica en las instalaciones de la Entidad.

Respecto de la notificación al demandado, debe precisarse que no se surte el mismo régimen general de notificaciones que establece el Código General del Proceso, esto es, el de la notificación personal, por aviso y emplazamiento contenidos en los artículos 291 y siguientes *ibidem*, habida cuenta que la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con un régimen de notificación especial, por disposición del artículo 58 numeral 7º que indica lo siguiente:

*“las comunicaciones y notificaciones que deba hacer la Superintendencia de Industria y Comercio podrán realizarse por un medio eficaz que deje constancia del acto de notificación, ya sea de manera verbal, telefónica o por escrito, dirigidas al lugar donde se expendió el producto o se celebró el contrato, o a la que aparezca en las etiquetas del producto, o en las páginas web del expendedor y el productor, o a las que obren en los certificados de existencia y representación legal, o a las direcciones electrónicas reportadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, o a las que aparezcan en el registro mercantil o a las anunciadas en la publicidad del productor o proveedor”.*

En consecuencia, no le es exigible a la Superintendencia que tal notificación guarde coincidencia con la reglamentación del Código General del Proceso<sup>271</sup>.

---

<sup>271.</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente Fernando Giraldo Gutiérrez. STC2681-2016 - Radicación n.º 11001-22-03-000-2016-00186-01

### 9.8.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Una vez notificada la demanda, el demandado cuenta con un término de diez (10) días hábiles, si se trata de un proceso verbal sumario, o de veinte (20) días hábiles, si se trata de un proceso verbal, para dar contestación a la demanda y hacer uso del derecho de defensa<sup>272</sup>.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 del C. G. del P., la contestación de la demanda contendrá:

**1.** El nombre del demandado, su domicilio y los de su representante o apoderado en caso de no comparecer por sí mismo. También deberá indicar el número de documento de identificación del demandado y de su representante. Tratándose de personas jurídicas o patrimonios autónomos deberá indicarse el Número de Identificación Tributaria (NIT).

**2.** Pronunciamiento expreso y concreto sobre las pretensiones y sobre los hechos de la demanda, con indicación de los que se admiten, los que se niegan y los que no le constan. En los dos últimos casos manifestará en forma precisa y unívoca las razones de su respuesta. Si no lo hiciere así, se presumirá cierto el respectivo hecho.

**3.** Las excepciones de mérito que se quieran proponer contra las pretensiones del demandante, con expresión de su fundamento fáctico, el juramento estimatorio y la alegación del derecho de retención, si fuere el caso.

**4.** La petición de las pruebas que el demandado pretenda hacer valer, si no obraren en el expediente.

**5.** El lugar, la dirección física y de correo electrónico que tengan o estén obligados a llevar, donde el demandado, su representante o apoderado recibirán notificaciones personales.

272. Artículos 369 y 391 del Código General del Proceso

A la contestación de la demanda deberá acompañarse el poder de quien la suscriba a nombre del demandado, la prueba de su existencia y representación, si a ello hubiere lugar, los documentos que están en su poder y que hayan sido solicitados por el demandante, o la manifestación de que no los tiene, y las pruebas que pretenda hacer valer.

Es importante que los productores o proveedores asuman el deber procesal de efectuar una contestación de la demanda acorde y adecuada, pues el Código General del Proceso trae una consecuencia importante frente a la falta de contestación o la contestación deficiente, para el efecto, el artículo 97 dispone:

*“La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto.”*

La falta del juramento estimatorio impedirá que sea considerada la respectiva reclamación del demandado, salvo que concrete la estimación juramentada dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del requerimiento que para tal efecto le haga el juez”.

#### 9.8.6. ALLANAMIENTO A LA DEMANDA

No puede perderse de vista que, el productor o proveedor puede, en la contestación de la demanda o en cualquier momento anterior a la sentencia de primera instancia, allanarse expresamente a las pretensiones de la demanda reconociendo sus fundamentos de hecho, caso en el cual se procederá a dictar sentencia de conformidad con lo pedido. Sin embargo, el juez podrá rechazar el allanamiento y decretar pruebas de oficio cuando advierta fraude, colusión o cualquier otra situación similar.

Cuando el allanamiento no se refiera a la totalidad de las pretensiones de la demanda o no provenga de todos los demanda-

dos, el juez proferirá sentencia parcial y el proceso continuará respecto de las pretensiones no allanadas y de los demandados que no se allanaron.

El allanamiento cobra especial relevancia en las acciones de protección al consumidor, toda vez que si el mismo se efectúa en la contestación de la demanda no procederá la multa de que trata el artículo 58 numeral 10 de la Ley 1480 de 2011.

Finalmente, no debe olvidarse que conforme lo dispone el artículo 99 del C. G. del P., el allanamiento será ineficaz en los siguientes casos:

- 1.** Cuando el demandado no tenga capacidad dispositiva.
- 2.** Cuando el derecho no sea susceptible de disposición de las partes.
- 3.** Cuando los hechos admitidos no puedan probarse por confesión.
- 4.** Cuando se haga por medio de apoderado y este carezca de facultad para allanarse.

**5.** Cuando la sentencia deba producir efectos de cosa juzgada respecto de terceros.

**6.** Cuando habiendo litisconsorcio necesario no provenga de todos los demandados.

#### **9.8.7. EXCEPCIONES PREVIAS Y RECURSO CONTRA EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 del Código General del Proceso, el demandado podrá proponer excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda, por las siguientes causales:

- 1.** Falta de jurisdicción o de competencia.
- 2.** Compromiso o cláusula compromisoria.
- 3.** Inexistencia del demandante o del demandado.
- 4.** Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.

**5.** Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

**6.** No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello huriere lugar.

**7.** Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

**8.** Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.

**9.** No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

**10.** No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

**11.** Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a

persona distinta de la que fue demandada.

En este caso las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.

El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.

*Si prospera la de falta de jurisdicción o competencia, se ordenará remitir el expediente al juez que corresponda y lo actuado conservará su validez.*

*Si prospera la de compromiso o cláusula compromisoria, se decretará la terminación del proceso y se devolverá al demandante la demanda con sus anexos.*

*Si prospera la de trámite inadecuado, el juez ordenará darle el trámite que legalmente le corresponda.*

*Cuando prospere alguna de las excepciones previstas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 100, el juez ordenará la respectiva citación.*

Cabe señalar que, en los procesos verbales sumarios no proceden las excepciones previas, y las mismas deberán ser alegadas vía recurso de reposición contra el auto admisorio, como lo dispone el inciso 6º del artículo 391 del Código General del Proceso.

### 9.8.8. DE LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO

A través de las excepciones de mérito se busca destruir las pretensiones del demandante, estas deberán consignarse en la contestación de la demanda.

En el caso de las acciones de protección al consumidor, si el demandado propone excepciones de mérito, se correrá traslado de las mismas en la forma prevista en el artículo 110 del C.G. del P., tratándose de procesos verbales será de cinco (5) días<sup>273</sup>, y tratándose de procesos verbales sumarios su traslado será de tres (3) días<sup>274</sup>.

### 9.8.9. SENTENCIA ESCRITA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 390 del parágrafo 3º del Código General del Proceso, cuando se trate de procesos verbales sumarios, el juez podrá dictar sentencia

273. Artículo 370 del Código General del Proceso.

274. Artículo 391 inciso 5º del Código General del Proceso.

escrita vencido el término de traslado de la demanda y sin necesidad de convocar a la audiencia de que trata el artículo 392, si las pruebas aportadas con la demanda y su contestación fueron suficientes para resolver de fondo el litigio y no hubiese más pruebas por decretar y practicar.

#### 9.8.10. LA AUDIENCIA INICIAL

En los demás casos en los cuales se deduzca que las pruebas no son suficientes para resolver el fondo del litigio y, una vez vencido el término de traslado de la demanda, del llamamiento en garantía o de las excepciones de mérito, o resueltas las excepciones previas que deban decidirse antes de la audiencia, o realizada la notificación, citación o traslado que el juez ordene al resolver dichas excepciones, según el caso, se procederá con la convocatoria de la audiencia inicial en los términos del artículo 372 del C. G. del P.

Para el efecto, en el auto que convoca a audiencia, se previene a las partes para que concurran personalmente a la diligencia con la prevención de las conse-

cuencias por su inasistencia, y que en ella se practicarán interrogatorios a las partes.

La Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de hacer uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como lo establece el artículo 103 del C.G. del P., así como el artículo 58 numeral 2º inciso 2º y con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, realiza audiencias virtuales; para ello en el auto que fija fecha y hora para la diligencia, facilita un enlace a fin de que las partes, apoderados, peritos, testigos y demás intervenientes que residan fuera de la ciudad de Bogotá, se conecten a través de la herramienta virtual.

Además de lo ya señalado, la audiencia tal y como lo dispone el artículo 372 del C. G. del P., se sujetará a las siguientes reglas:

##### 1. Intervinientes.

Además de las partes, a la audiencia deberán concurrir sus apoderados.

La audiencia se realizará aunque no concurra alguna de las partes o sus apoderados. Si estos no comparecen, se realizará con aquellas.

Si alguna de las partes no comparece, sin perjuicio de las consecuencias probatorias por su inasistencia, la audiencia se llevará a cabo con su apoderado, quien tendrá facultad para confesar, conciliar, transigir, desistir y, en general, para disponer del derecho en litigio.

## 2. Inasistencia.

La inasistencia de las partes o de sus apoderados a esta audiencia, por hechos anteriores a la misma, solo podrá justificarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa.

Si la parte y su apoderado o solo la parte, se excusan con anterioridad a la audiencia y el juez acepta la justificación, se fijará nueva fecha y hora para su celebración, mediante auto que no tendrá recursos. La audiencia deberá celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes. En

ningún caso podrá haber otro aplazamiento.

Las justificaciones que presenten las partes o sus apoderados con posterioridad a la audiencia, solo serán apreciadas si se aportan dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que ella se verificó. El juez solo admitirá aquellas que se fundamen-ten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán el efecto de exonerar de las consecuencias procesales, probatorias y pecuniarias adversas que se hubieren derivado de la inasistencia.

En este caso, si el juez acepta la excusa presentada, prevendrá a quien la haya presentado para que concurra a la audiencia de instrucción y juzgamiento a absolver el interrogatorio.

## 3. Decisión de excepciones previas.

Con las limitaciones previs-tas en el artículo 101, el juez practicará las pruebas estrictamen-te necesarias para resolver las excepciones previas que estén pendientes y las decidirá.

Debe recordarse que en los procesos verbales sumarios la excepción previa se tramita vía recurso de reposición contra el auto que admite la demanda.

#### **4. Conciliación.**

Desde el inicio de la audiencia y en cualquier etapa de ella, el juez exhortará diligentemente a las partes a conciliar sus diferencias, para lo cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.

Si alguno de los demandantes o demandados fuere incapaz, concurrirá su representante legal. El auto que apruebe la conciliación implicará la autorización a este para celebrarla, cuando sea necesaria de conformidad con la ley.

#### **5. Interrogatorio de las partes, práctica de otras pruebas y fijación del litigio.**

Los interrogatorios de las partes se practicarán en la audiencia inicial.

El juez oficiosamente y de manera obligatoria interrogará de modo exhaustivo a las partes sobre el objeto del proceso. También podrá ordenar el careo.

El juez podrá decretar y practicar en esta audiencia las demás pruebas que le resulte posible, siempre y cuando estén presentes las partes.

A continuación, el juez requerirá a las partes y a sus apoderados para que determine los hechos en los que están de acuerdo y que fueren susceptibles de prueba de confesión, y fijará el objeto del litigio, precisando los hechos que considera demostrados y los que requieran ser probados.

#### **6. Control de legalidad.**

El juez ejercerá el control de legalidad para asegurar la sentencia de fondo y sanear los vicios que puedan acarrear nulidades u otras irregularidades del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas

siguientes. Además deberá verificar la integración del litisconsorcio necesario.

### **7. Sentencia.**

Salvo que se requiera la práctica de otras pruebas, a continuación, en la misma audiencia y oídas las partes hasta por veinte (20) minutos cada una, el juez dictará sentencia.

El juez, por solicitud de alguna de las partes, podrá autorizar un tiempo superior para rendir las alegaciones, atendiendo las condiciones del caso y garantizando la igualdad. Contra la decisión que resuelva esta solicitud no procede recurso alguno.

### **8. Decreto de pruebas.**

El juez decretará las pruebas solicitadas por las partes y las que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos, con sujeción estricta a las limitaciones previstas en el artículo 168. Así mismo, prescindirá de las pruebas relacionadas con los hechos que declaró probados. Si

decreta dictamen pericial señalará el término para que se aporte, teniendo en cuenta que deberá presentarse con no menos de diez (10) días de antelación a la audiencia de instrucción y juzgamiento.

### **9. Fijación de audiencia de instrucción y juzgamiento.**

El juez, antes de finalizar la audiencia, fijará fecha y hora para la audiencia de instrucción y juzgamiento, y dispondrá todo lo necesario para que en ella se practiquen las pruebas.

Cuando se advierta que la práctica de pruebas es posible y conveniente en la audiencia inicial, el juez de oficio o a petición de parte, decretará las pruebas en el auto que fija fecha y hora para ella, con el fin de agotar también el objeto de la audiencia de instrucción y juzgamiento de que trata el artículo 373. En este evento, en esa única audiencia se proferirá la sentencia, de conformidad con las reglas previstas en el numeral 5 del referido artículo 373.

### 9.8.11. LA AUDIENCIA DE INSTRUCCIÓN Y JUZGAMIENTO

Esta audiencia está prevista para los procesos verbales, pues en el proceso verbal sumario, en una única audiencia se agotan todas las etapas previstas en la audiencia inicial y de instrucción y juzgamiento.

Así las cosas, en la audiencia de instrucción y juzgamiento se observarán las siguientes reglas previstas en el artículo 373 del C.G. del P.:

**1.** En la fecha y hora señaladas para la audiencia el juez deberá disponer de tiempo suficiente para practicar todas las pruebas decretadas, oír los alegatos de las partes y, en su caso, proferir la sentencia.

**2.** En caso de que el juez haya aceptado la justificación de la inasistencia de alguna de las partes a la audiencia inicial, se practicará el interrogatorio a la respectiva parte.

A continuación el juez requerirá a las partes y a sus apo-

derados para que determinen los hechos en los que están de acuerdo y que fueren susceptibles de prueba de confesión, fijará nuevamente el objeto del litigio, precisando los hechos que considera demostrados y rechazará las pruebas decretadas en la audiencia inicial que estime innecesarias.

**3.** A continuación practicará las demás pruebas de la siguiente manera:

**a)** Practicará el interrogatorio a los peritos que hayan sido citados a la audiencia, de oficio o a solicitud de parte.

**b)** Recibirá las declaraciones de los testigos que se encuentren presentes y prescindirá de los demás.

**c)** Practicará la exhibición de documentos y las demás pruebas que hubieren sido decretadas.

**4.** Practicadas las pruebas se oirán los alegatos de las partes, primero al demandante y luego al demandado, y posteriormente a las demás partes, hasta por veinte (20) minutos cada uno.

El juez, por solicitud de alguna de las partes, podrá autorizar un tiempo superior para rendir las alegaciones, atendiendo las condiciones del caso y garantizando la igualdad. Contra la decisión que resuelva esta solicitud no procede recurso alguno.

**5.** En la misma audiencia el juez proferirá sentencia en forma oral, aunque las partes o sus apoderados no hayan asistido o se hubieren retirado.

Si fuere necesario podrá decretarse un receso hasta por dos (2) horas para el pronunciamiento de la sentencia.

Si no fuere posible dictar la sentencia en forma oral, el juez deberá dejar constancia expresa de las razones concretas e informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En este evento, el juez deberá anunciar el sentido de su fallo, con una breve exposición de sus fundamentos, y emitir la decisión escrita dentro de los diez (10) días siguientes, sin que en ningún caso, pue-

da desconocer el plazo de duración del proceso previsto en el artículo 121.

Cuando la sentencia se profería en forma oral, la apelación se sujetará a lo previsto en el inciso 1º del numeral 1 del artículo 322. Cuando solo se anuncie el sentido del fallo, la apelación se sujetará a lo establecido en el inciso 2º del numeral 1 del artículo 322.

**6.** La audiencia se registrará como lo dispone el artículo 107.

#### 9.8.12. SANCIONES EN SENTENCIA

Es preciso recordar que por disposición del artículo 58 numeral 10º de la Ley 1480 de 2011, además del fallo que resulte en contra del empresario, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer al productor o proveedor una multa de hasta ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 S.M.L.M.V), por incumplir las obligaciones legales y contractuales.

La sanción se fijará teniendo en cuenta circunstancias de agravación debidamente probadas, tales como la gravedad del hecho, o la reiteración en el incumplimiento de las garantías o del contrato, la renuencia a cumplir con sus obligaciones legales, inclusive la de expedir la factura y las demás circunstancias.

En uso de esta facultad, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales ha impuesto varias sanciones por el incumplimiento a las obligaciones legales, como ha sucedido en materia de venta de tiquetes por desconocimiento del derecho de retracto y en diversos sectores de la economía, por la inclusión de cláusulas abusivas que ponen en desequilibrio injustificado al consumidor; por incumplimiento de las garantías de bienes y servicios, y en general, por vulneración a los derechos de los consumidores y usuarios<sup>275</sup>.

### 9.8.13. SANCIONES POR INOBSERVANCIA A LA SENTENCIA

El incumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia dará lugar a las siguientes sanciones previstas en el artículo 58 numeral 11 literales a) y b):

**a)** Una multa sucesiva a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio, equivalente a la séptima parte de un salario mínimo legal mensual vigente por cada día de retardo en el incumplimiento.

**b)** El cierre temporal del establecimiento comercial, si persiste el incumplimiento y mientras se acredice el cumplimiento de la orden. Cuando lo considere necesario la Superintendencia de Industria y Comercio podrá solicitar la colaboración de la fuerza pública para hacer efectiva la medida adoptada.

En estos eventos, la Superintendencia de Industria y Comercio dará inicio al trámite de verificación del cumplimiento,

275. Al respecto véase las sanciones impuestas por la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en Sentencias Nos. 220 de 2014, 1677 de 2015.

en cuyo caso requiere al demandado para que dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación del auto que le requiere, se pronuncie respecto de la observancia o inobservancia de la orden proferida o compromiso acordado e informe si cumplió o, en su defecto, justifique su incumplimiento, allegando las pruebas y soportes del caso.

Una vez recibido el pronunciamiento del extremo procesal requerido o, en su defecto, ante el silencio del mismo, el Despacho evaluará los hechos y con base el material probatorio obrante en el expediente, determinará si hay lugar a la imposición de multas.

Si la parte exhortada no atiende el requerimiento del Despacho o persiste su renuencia a dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia o acordado a través de un mecanismo alternativo de solución de controversias, se procederá a imponer las sanciones previstas en el numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011.

Vale la pena precisar que, la sanción impuesta no exonera a la parte multada de cumplir con las referidas obligaciones, por lo que, pasado un tiempo prudente, el Despacho puede requerir nuevamente a la demandada y de persistir el incumplimiento, se procederá a la imposición de una multa sucesiva o al cierre del establecimiento de comercio.

Por regla general, si al vencimiento del término otorgado a las partes en la sentencia, el Despacho encuentra que se acreditó dentro del expediente el cumplimiento de las obligaciones ordenadas en la decisión que puso fin al proceso, se procederá al archivo del expediente.

#### 9.8.14. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO A CONCILIACIONES O TRANSACCIONES REALIZADAS EN LEGAL FORMA

Como lo dispone el artículo 58 numeral 11 de la Ley 1480 de 2011, en caso de incumplimiento a una conciliación o transac-

ción realizada en legal forma, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multas sucesivas, inclusive llegar

al cierre del establecimiento de comercio, en cuyo caso se seguirá el procedimiento antes señalado.

## 9.9. FACULTADES PARA FALLAR INFRA, EXTRA Y ULTRAPETITA

El Estatuto del Consumidor es de los pocos ordenamientos que permite emitir pronunciamientos con plenas facultades para fallar infra, extra y ultrapetita, e igualmente, permite adoptar decisiones de la forma que se considere más justa según lo probado en el proceso, siendo ello congruente con los principios de favorabilidad que se tienen para los consumidores, pues el derecho del consumo concibe al usuario como la parte débil de la relación negocial.

### 9.9.1. ASPECTOS QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA EN LOS PROCESOS VERBALES SUMARIOS

Además del término de contestación arriba citado, debe indicarse que la acción de protección al consumidor que se adelante a través del procedimiento verbal sumario, tiene ciertas restricciones y diferencias del proceso verbal, a saber:

- » El término de traslado de las excepciones de mérito, a diferencia del proceso verbal, no es de cinco (5) días sino de tres (3) días (inciso 5º del art 391 del C.G. del P).
- » Los hechos que configuren excepciones previas deben alegarse mediante in-

terposición de recurso de reposición contra el auto admisorio (inciso 6º art. 391 C.G. del P.).

» En una sola audiencia se practican las actividades previstas en los artículos 372 y 373 del C. G. del P. (art. 392 C.G. del P.).

» No pueden decretarse más de dos testimonios por

cada hecho (art. 392 del C.G. del P.).

» No es admisible la reforma a la demanda, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de terminación de amparo de pobreza y la suspensión del proceso por causa distinta a mutuo acuerdo (inciso 4º art. 392 C.G. del P.).

## 9.10. APELACIÓN

### 9.10.1. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS

Únicamente en los procesos verbales (los de menor y mayor cuantía), la parte vencida goza de la doble instancia, y para el efecto contra las decisiones en las que proceda el recurso de apelación, podrá proponerlo con observancia de reglas previstas en el artículo 322 del C. G. del P.:

**1.** El recurso de apelación contra cualquier providencia que se emita en el curso de una audiencia o diligencia, deberá interponerse en for-

ma verbal inmediatamente después de pronunciada.

**2.** La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.

**3.** La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la

reposición. Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso.

**4.** En el caso de la apelación de autos, el apelante deberá sustentar el recurso ante el juez que dictó la providencia, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, o a la del auto que niega la reposición. Sin embargo, cuando la decisión apelada haya sido pronunciada en una audiencia o diligencia, el recurso podrá sustentarse al momento de su interposición. Resuelta la reposición y concedida la apelación, el apelante, si lo considera necesario, podrá agregar nuevos argumentos a su impugnación, dentro del plazo señalado en este numeral.

Cuando se apele una sentencia, el apelante, al momento de interponer el recurso en la audiencia, si hubiere sido proferida en ella, o dentro de los tres (3) días siguientes a su finalización o a la notificación de la que

hubiere sido dictada por fuera de audiencia, deberá precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior.

Para la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada. Si el apelante de un auto no sustenta el recurso en debida forma y de manera oportuna, el juez de primera instancia lo declarará desierto. La misma decisión adoptará cuando no se precisen los reparos a la sentencia apelada, en la forma prevista en este numeral. El juez de segunda instancia declarará desierto el recurso de apelación contra una sentencia que no hubiere sido sustentado.

#### 9.10.2. EFECTOS EN QUE SE CONCEDE LA APELACIÓN

La apelación será concedida en el efecto suspensivo, devolutivo o diferido, así:

### **1. En el efecto suspensivo.**

En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del juez de primera instancia se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obedecimiento a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo relacionado con medidas cautelares.

### **2. En el efecto devolutivo.**

En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.

### **3. En el efecto diferido.**

En este caso se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el curso del proceso ante el juez de primera instancia en lo que no dependa necesariamente de ella.

Se otorgará en el efecto suspensivo la apelación de las sentencias que versen sobre el estado civil de las personas, las que hayan sido recurridas por ambas partes, las que nieguen la totali-

dad de las pretensiones y las que sean simplemente declarativas. Las apelaciones de las demás sentencias se concederán en el efecto devolutivo, pero no podrá hacerse entrega de dineros u otros bienes, hasta tanto sea resuelta la apelación. Por su parte, la apelación en el efecto diferido aplicará en los casos expresamente previstos en la ley.

### **9.10.3. SUPERIOR JERÁRQUICO QUE CONOCE DE LA APELACIÓN**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 y 33 numeral 2º del C.G. del P., cuando el juez desplazado en su competencia sea el juez civil del circuito, conocerá el tribunal superior del distrito judicial de la sede principal de la autoridad administrativa o de la sede regional correspondiente al lugar en donde se adoptó la decisión, y cuando el juez desplazado en su competencia sea el juez civil municipal, conocerá el juez civil del circuito de la sede principal de la autoridad administrativa o de la sede regional correspondiente al

lugar en donde se adoptó la decisión, según fuere el caso.

En el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio la sede principal es la ciudad de

Bogotá D.C., para lo cual todas las apelaciones serán tramitadas por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá – Sala Civil y los Jueces Civiles del Circuito de Bogotá – Reparto.

### 9.11. MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en el asunto. De esa manera, el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada.

Buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido<sup>276</sup>.

Las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a

---

276. Sentencia Corte Constitucional C-379 de 2004.

la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal (CP arts 13, 228 y 229).

En materia de acciones de protección al consumidor, al igual que en otros procesos judiciales, de conformidad con el artículo 590 del Código General del Proceso, desde la presentación de la demanda de acción de protección al consumidor, a petición del demandante, el juez podrá decretar medidas cautelares, en cuyo caso para su decreto se apreciará la legitimación o interés para actuar de las partes y la existencia de la amenaza o la vulneración del derecho.

Así mismo, se tendrá en cuenta la apariencia de buen derecho, como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida y, si el juzgador lo estimare procedente, podrá decretar una menos gravosa o diferente de la solicitada.

En el mismo sentido, el Despacho establecerá su alcance, determinará su duración y podrá disponer de oficio o a petición de parte la modificación, sustitución o ceso de la medida cautelar adoptada.

Para que sea decretada la medida cautelar, el demandante deberá prestar caución equivalente de hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones estimadas en la demanda, para responder por las costas y perjuicios derivados de su práctica. Sin embargo, el juez, de oficio o a petición de parte, podrá aumentar o disminuir el monto de la caución cuando lo considere razonable, o fijar uno superior al momento de decretar la medida.

## 9.12. FORMAS DE TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCESO

Así como un proceso puede darse por finalizado a través de la sentencia judicial, el mismo puede culminar a través de las denominadas formas de terminación anormal del proceso, esto es, a través de conciliación, transacción o desistimiento.

### 9.12.1. TRANSACCIÓN

Respecto de la transacción, el artículo 312 del Código General del Proceso dispone que: “En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia”.

En cuyo caso, para que la transacción produzca efectos procesales deberá contener lo siguiente:

- » Solicitarse por quienes la hayan celebrado.
- » Estar dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a este, según fuere el caso.

» Precisar sus alcances o acompañando el documento que la contenga.

Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes por tres (3) días.

Se aceptará la transacción que se ajuste al derecho sustancial y se declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas o sobre las condenas impuestas en la sentencia.

Si la transacción solo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, el proceso o la actuación poste-

rior a este continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción.

El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total, lo será en el efecto suspensivo.

Cuando el proceso termine por transacción o esta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa.

### 9.12.2. DESISTIMIENTO

De conformidad con el artículo 314 del Código General del Proceso, el demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso.

El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que la firmeza de la sentencia absolutoria habría producido efectos de cosa juzgada. El

auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.

Si el desistimiento no se refiere a la totalidad de las pretensiones, o si sólo proviene de alguno de los demandantes, el proceso continuará respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él.

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y sólo perjudica a la persona que lo hace y a sus causahabientes.

Finalmente, es menester precisar que no pueden desistir de las pretensiones: i) Los incapaces y sus representantes, a menos que previamente obtengan licencia judicial, ii) los apoderados que no tengan facultad expresa para ello y iii) los curadores ad litem.

En los eventos en que exista transacción, conciliación, desistimiento, conforme lo dispone el artículo 58 numeral 10 de la Ley 1480 de 2011, no procederán imposiciones de multas de que trata dicho numeral.

## CONCLUSIONES

» El Estatuto de Protección -La Ley 1480 de 2011-, representa un avance de la legislación colombiana en Derecho del Consumo, mostrándose como un régimen actualizado, producto de los desarrollos jurisprudenciales sobre el particular, que materializa de manera clara y precisa, los derechos, deberes, mecanismos de protección y autoridades competentes designadas para la protección de los derechos de los consumidores colombianos.

» El otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio y, específicamente, las atribuciones en materia de protección al consumidor, permite que los ciudadanos cuenten con una justicia especializada.

» La norma contempla una serie de mecanismos judiciales y administrativos dirigidos a garantizar la protección de los derechos sustanciales de los consumidores.

» El artículo 56 del Estatuto del Consumidor clasificó las acciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor en tres grandes grupos: Acciones populares y de grupo, Acción de responsabilidad por producto defectuoso y la Acción de Protección al Consumidor pro-

piamente dicha. Únicamente respecto de esta última, la Superintendencia de Industria y Comercio es competente para conocer, a prevención.

- » La Acción de protección al Consumidor procede por: la violación directa a las normas sobre protección a consumidores y usuarios; las inconformidades originadas por la aplicación de las normas sobre protección contractual contenidas en la Ley 1480 de 2011 y en normas especiales de protección a consumidores; la efectividad de una garantía; los daños causados en la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien y los daños causados por información o publicidad engañosa.
- » Dentro de las referidas acciones presentadas ante la Superintendencia de Industria y Comercio, solamente procede el reconocimiento de daños y perjuicios en las acciones relacionadas con los daños causados en la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien y los daños causados por información o publicidad engañosa.
- » La Ley 1480 de 2011, permite adoptar decisiones de la forma que considere más justa, así mismo, puede proferir fallos infra-extra y ultra petita, siendo una prerrogativa que ha contribuido a la defensa de los derechos de los consumidores.

## BIBLIOGRAFÍA

- » GUAYACAN, Juan C. Acciones jurisdiccionales de protección al consumidor en "XXXIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal". Bogotá. Editorial Universidad Libre. 2012., p.414.
- » ROBLEDO DEL CASTILLO, Pablo. XXXIV Congreso de Derecho Procesal. Bogotá. Editorial Universidad Libre. 2013., p.58.
- » SHINA, Fernando. Daños al consumidor. Editorial Lastrea. 2014. p.12

## SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

- » Sentencia SU-067 de 1993
- » Sentencia T-244 de 1998
- » Sentencia T-046 de 1999
- » Sentencia C-215 de 1999
- » Sentencia C-1062 de 2000
- » Sentencia C-1641 de 2000
- » Sentencia C-649 de 2001
- » Sentencia C-415 de 2002
- » Sentencia C-379 de 2004
- » Sentencia C-304 de 2010
- » Sentencia C-904 de 2011

## SENTENCIAS CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- » Sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 3 de mayo de 2005. Magistra-

do Ponente César Julio Valencia Copete. Ref. Exp. No. 5000131030011999-04421-01.

- » Sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente Pedro Octavio Munar Cadena. Ref: Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01
- » Sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente Fernando Giraldo Gutiérrez. STC2681-2016 - Radicación n.º 11001-22-03-000-2016-00186-01
- » Sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente Luis Armando Tolosa Villabona. AC1991-2016 Ragdicación n.º 11001-02-03-000-2016-00639-00

## **SENTENCIAS TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL**

- » Tribunal Superior de Bogotá. Sala Civil. Sentencia del 15 de abril de 2015. Magistrada Ponente María Patricia Cruz Miranda. Rad. No. 00120137419301,
- » Sentencias Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio
- » Sentencia No. 188 de 2014
- » Sentencia No. 220 del 14 de marzo de 2014
- » Sentencia No. 906 del 17 de marzo de 2016
- » Sentencia No. 1082 de 2014
- » Sentencia No. 1618 del 1º de octubre de 2015
- » Sentencia No. 1677 del 9 de octubre de 2015
- » Sentencia No. 1786 del 23 de octubre de 2015

# 10.

## FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Por:

GLORIA ISABEL ORTIZ CASTAÑEDA  
Coordinadora de Supervisión Empresarial y  
Seguridad de Producto

“Es justo que lo justo sea obedecido, es necesario que lo más fuerte sea obedecido. La justicia sin la fuerza es impotente; la fuerza sin la justicia es tiránica; la justicia sin fuerza encuentra oposición, porque siempre hay malvados; la fuerza sin la justicia es indeseada. Hay, pues, que unir la justicia y la fuerza, y conseguir así que lo justo sea fuerte, y que lo fuerte sea justo”.

**Blaise Pascal.**

## INTRODUCCIÓN

(Gloria Isabel Ortíz  
Castañeda<sup>277</sup>)

Sin lugar a dudas, desde el pronunciamiento del discurso del presidente Jhon F. Kennedy el 15 de marzo de 1962,, en el cual el trigésimo quinto presidente de Estados Unidos de América exaltó la trascendencia que para la economía del país revestía la protección del consumidor, aduciendo que todos sin excepción alguna, somos consumidores, y que si bien éste constituía el grupo más amplio y el eje de la economía, paradójicamente este no

era escuchado, los consumidores se ha empoderado, gracias al papel interventor que ha ejercido el Estado.

De esta forma, el Estado se erige como el principal portavoz y garante de los derechos de los ciudadanos en su condición de consumidores, por lo que su protección constituye un factor determinante de desarrollo de un país, que no se puede permitir ser ineficiente en materia de

---

277. Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Master en Derecho Privado General (2010) y en Derecho Europeo Comparado con énfasis en Derechos Extranjeros (2011) de la Universidad Panthéon – Assas (París II) de Francia. Coordinadora de Supervisión Empresarial y Seguridad de Producto. Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor. Superintendencia de Industria y Comercio.

producción, distribución y consumo, exaltando el valioso aporte que para el efecto cumple el ejercicio eficiente de la administración pública, cuya actividad no obedece a otro fin más que al de garantizar el interés general asumiendo y brindando soluciones en un contexto socio-económico caracterizado por su constante reinvenión que ha conducido a que las fronteras físicas de los mercados de productos desaparezcan y se pregonice su despersonalización y desmaterialización.

Es así como, se justifica la progresiva intervención del estado en la economía, cuyo fin no ha sido otro que el de establecer un equilibrio entre los dos principales actores de la evolución económica y social de la humanidad, el vendedor y el comprador, regidos por el instrumento esencial que es el contrato, al cual progresivamente le han sido dotados elementos de justicia y equidad como son la materialización de la buena fe y el deber de corrección de los contratantes, siendo ello materializado en lo que se

ha denominado “la economía social de mercado”<sup>278</sup>. Un modelo económico que propugna por una mayor intervención del aparato estatal en las relaciones económicas, particularmente en aquéllas caracterizadas por la asimetría de las partes, lo cual no es otra cosa que la materialización institucional de la protección que ancestralmente se ha brindado al comprador, cuyo sinónimo actual es el consumidor, es decir quien adquiere bienes y servicios para la satisfacción de una necesidad de índole personal <sup>279</sup>, cuya posición podía ser calificada como desfavorable

---

278. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-263 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio (...) que propende por armonizar el derecho a la propiedad privada y el reconocimiento de libertades económicas, como la libertad de empresa, la libre competencia y la iniciativa privada, con la intervención del Estado en la economía, de manera que confluyen 'la mano invisible del mercado y el brazo visible del Estado'”

279. KENNEDY John F. (Presidente de Estados Unidos de América: 1961 – 1963) The American Presidency Project. “Mensaje Especial al Congreso sobre el Interés en la Protección al Consumidor”. (Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest) <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9108>

como consecuencia del monopolio de la información ejercida por el vendedor en la relación negocial, lo cual condujo a que se fortalecieran derechos colectivos que erigieran un límite al interés individual, explicando así la consolidación de este modelo económico de bienestar, que ha posicionado y enaltecido la protección de los intereses económicos de quienes no tienen el poder de incidir en las condiciones negociales, conduciendo además a la toma en consideración de aspectos relacionados con bienes jurídicos de mayor trascendencia, como son la vida, la salud y la seguridad.

De esta forma, con lo que se ha denominado la constitucionalización del derecho privado, las obligaciones inherentes a la información entre el vendedor y el comprador fueron dinamizadas como producto de una construcción ideológica y de las circunstancias propias que llevaron a reevaluar el modelo de economía de mercado, lo cual condujo a que la intervención estatal adquiriera mayor connota-

ción y vinculatoriedad, al erigirse como instrumento corrector de las fallas e imperfecciones inherentes a una economía en constante transformación, al expandirse con la globalización y al contraerse con el proteccionismo de los mercados ante los cuales el estado siempre tendrá el poder de intervención encauzado siempre por el principio básico y esencial de la administración pública, el cual es el de la salvaguarda del interés general, empleando para ello de forma convergente las funciones de policía y la naturaleza propia de la actividad administrativa.<sup>280</sup>

Es así como el Derecho del Consumo no constituye solamente el fruto de consideracio-

---

280. Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. “(...) La actividad administrativa se halla sometida a las normas superiores del ordenamiento jurídico, no pudiendo hacer u omitir sino aquello que le está permitido por la Constitución, la Ley y los Reglamentos pertinentes. La efectividad de tal principio, como deber ser, busca asegurarse a través del control de legalidad, en prevención de actuaciones ilegales o arbitrarias del Poder Ejecutivo o de las autoridades que realizan la función administrativa (...).”

## 10. FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LA SUPERINDUSTRIA

nes ideológicas predominantes en un momento específico, sino que se ha erigido como un instrumento armonizador, redimensionando el contrato en torno a la noción de justicia social en cuyo ámbito, la protección del consumidor no implica solamente la satisfacción de un interés económico individual, sino una especie de empatía en la relación contractual, cuyo fin no es otro que la institucionalización de la valoración de los intereses de quien es la otra parte negocial <sup>281</sup>.

En desarrollo de este modelo interventor del mercado, resulta

necesario precisar que el modelo de defensa del orden público como eje del poder de policía en el desarrollo de las funciones administrativas, ha sido replanteado al expandir su ámbito de acción y justificación, por lo que el mismo no puede interpretarse de forma irrestricta como una limitación de los derechos y libertades de los individuos, sino que por el contrario, propende por su efectiva materialización <sup>282</sup>.

De esta forma resulta necesario precisar que, la función de policía administrativa se caracteriza por tratarse de un concepto en permanente evolución, respecto del cual, si bien de for-

---

281. Sobre este tema en particular, el autor Mark Von Hoecke en su artículo “El Código Civil y la base común del Derecho Privado en Europa” expuso lo siguiente: “Esta ideología de la protección del consumidor ha creado una tensión entre las ideologías más clásicas que sustentan el Derecho Privado tanto en las islas británicas como en el continente europeo, en los cuales la ideología dominante había sido la liberal, pero que con el advenimiento del siglo XX esta ideología cambió con la inspiración socialista que protege las categorías de población más débiles”. En la Publicación “Tiempo y Derecho”. (“Temps et Droit”): “Le Droit Civil a – t – il vocation de durer?” Bajo la Dirección de OST François y Von Hoecke Mark. Ed. Bruxellant. 1998. Pág. 43.

---

282. Corte Constitucional. Sentencia T-873 de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. “El poder de policía ha de mirar más hacia la realización de los derechos y libertades individuales que a su limitación. En donde la preservación del orden público, deja de ser un fin para convertirse en el medio que permite el efectivo ejercicio de aquéllos. Orden público constituido por las clásicas nociones de seguridad, salubridad y tranquilidad. Dentro de este marco, los titulares de este poder y quienes ejercen el control sobre su ejercicio, han de tener en cuenta que los derechos y las libertades de los individuos, constituyen no sólo su razón de ser sino su límite.”

ma general e incluso categórica, la jurisprudencia constitucional lo ha definido como el: “Poder jurídico por parte de las autoridades de tomar decisiones que limitan la libertad y propiedad de los particulares”<sup>283</sup>, en realidad el concepto es dinámico, siendo por ello coherente el concepto esbozado por Alejandro Nieto para quien “El concepto de policía administrativa es radicalmente proteíco, variable en el tiempo y en el espacio, de aquí que su concepto y definición no puedan permanecer estáticos en la doctrina ni en la jurisprudencia”.<sup>284</sup>

Otro concepto respecto del cual no resultaría acertado construir de forma categórica una estructuración y que incluso, resulta más dinámico y progresivo por su evidente connotación casuística, es el de interés

general, siendo ello precisado por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional,<sup>285</sup> al establecer que el mismo se configura de acuerdo a las particularidades del caso concreto y de los derechos individuales involucrados, lo que en materia de protección al consumidor se evidencia en los derechos a recibir productos de calidad, de recibir información, a la protección contractual y a la elección libre, que no constituyen más que un desarrollo del postulado esencial de transparencia que debe regir toda relación contractual. Siendo per-

---

283. Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero..

284. En “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”, citado por Santofimio Jaime Orlando en “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I. Universidad Externado de Colombia. Página 39.

---

285. Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2001. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. “El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. (...) Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución.”

tinente y conducente para ello, el uso de las prerrogativas que implica el ejercicio de la función administrativa a través de la actividad de policía cuyo ejercicio en materia económica corresponde a un postulado de amplio reconocimiento en el Derecho Constitucional Comparado,<sup>286</sup> cuya principal característica no es otra, que la disyuntiva entre el individualismo de los mercados y el bienestar de los consumidores<sup>287</sup>, en la cual el primer

postulado debe ceder ante el segundo, siendo para el efecto pertinente precisar que el derecho del consumidor se erige como un elemento armonizador del mercado, toda vez que su finalidad es fortalecer la confianza de la ciudadanía en los productores, comercializadores y distribuidores, lo cual no se puede lograr por otra vía más que la de la transparencia cuya relevancia se vislumbra ante la característica e indudable imperfección de los mercados, por lo que más allá de configurarse el interés general en torno a un conflicto entre el empresario y el consumidor, el interés general de proteger los derechos del consumidor permite la convergencia de dos intereses que en principio resultan divergentes y contradictorios.

---

286. Gibson vs. Ogden. Corte Suprema de Estados Unidos. 2 de marzo de 1824 en : "Les Grands Arrêts de la Cour Suprême des Etats Unis" ZOLLER Elizabeth. Ed. Dalloz. 2010: "El objetivo de las normas de inspección es el de mejorar la calidad de las mercancías producidas por la fuerza de trabajo de un país, estandarizarlas para su exportación y de forma aún más importante, garantizar su aptitud para el consumo interior, es así como este tipo de normas producen efectos sobre los productos antes que se incorporen al mercado o sean exportados, y su fin es prepararlo para esta destinación. (...) De esta forma las normas que refieren a las leyes de cuarentena, sanitarias y de comercio conforman la masa de las leyes de inspección cuyo fin es reglamentar el comercio interior, bajo el principio de supremacía de la Constitución." Pág. 74 y ss.

287. BRONSWORD Roger. "Contract Law. Co-operation and Good Faith: The movement from static to dynamic market – individualism" en "Contracts, Cooperation and Competition". Oxford University Press. 1997.

De esta forma, el objetivo del presente artículo es ilustrar las facultades que en materia de protección al consumidor detenta la Superintendencia de Industria y Comercio como máxima autoridad de su protección en Colombia, cuyo ejercicio ha derivado en la imposición de órdenes

administrativas con incidencia particular y general, cuyo sustento no ha sido otro que la protección del interés general como directriz de las actuaciones administrativas en el Estado Social de Derecho, disponiendo para el efecto con la habilitación trazada por la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 78 enaltece la protección del consumidor en el ámbito de la información y de su seguridad e indemnidad, siendo ello posteriormente materializado en el trascendente artículo 59 del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), el cual establece las facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, otorgando para tal fin potestades a la administración en los numerales 6,8 y 9, orientadas a impartir las medidas conducentes a evitar daños a los consumidores, las cuales de forma consecuente implican como criterio de pertinencia y control la efectividad de los derechos de

los consumidores, toda vez que se trata de prerrogativas regladas de la administración.

Por tal motivo, se expondrá la naturaleza de estas funciones de policía en el contexto de preservación del orden público económico, siendo ello desarrollado mediante las funciones de inspección, vigilancia y control propias del poder ejecutivo que en el contexto de la descentralización de la actividad y función administrativa ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio en especial en la protección de los consumidores, siendo además un instrumento adicional de intervención estatal la peculiar concesión potestad sancionatoria a los alcaldes, conduciendo ello a la ineludible reflexión sobre el rol que debe el Estado desempeñar para garantizar el interés general, que para el caso concreto constituye la efectividad de los derechos del consumidor.

## 10.1. LAS FACULTADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EJERCIDAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

La función del estado en materia de protección al consumidor se contextualiza en el concepto de Constitución Económica, que no es más que la habilitación constitucional de intervención del Estado en la economía, la cual si bien fue concedida de forma prevalente al poder legislativo, de forma concomitante implicó la concesión de especiales facultades al ejecutivo <sup>288</sup> que por medio de la delegación y desconcentración ejerce sus funciones a través de entidades adscritas como es el caso de las Superintendencias, siendo los instrumentos de su materialización las funciones de inspección, vigilancia y control, concibiendo así una intervención estatal articulada entre las tres ramas del poder público de forma consecuente con el modelo social de mercado cuya directriz constitucional se encuentra establecida en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, en los cuales se establece como principio, la libertad modulada por los límites del bien común y la titularidad del Estado en la dirección general de la economía.

---

288. Corte Constitucional. Sentencia C- 228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “Pero la Constitución de 1991 también le confirió a la rama ejecutiva del poder público importantes competencias en la materia, no sólo mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, sino asignándole específicas atribuciones de inspección, vigilancia y control respecto de ciertas actividades o respecto de determinados agentes económicos.”

Sobre el particular, la Corte Constitucional <sup>289</sup> ha expuesto que la intervención estatal en materia económica conlleva la ponderación de las libertades de carácter individual con el interés general que constituye la directriz general del Estado Social de Derecho, de la siguiente manera:

*“En el modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas éstas como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio; libertades que no son absolutas, pudiendo ser limitadas por el Estado para remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo con equidad.”*

Respecto de lo cual resulta relevante precisar que, ello se realiza en el marco de los valores y límites que implica la supremacía de la Constitución cuyos parámetros son los siguientes:

*“Si bien las libertades económicas no son absolutas, éstas solamente pueden ser restringidas cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación y, en virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, cualquier restricción de las libertades económicas debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas*

---

<sup>289.</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.*

En relación con la legitimidad de las restricciones a los derechos de índole personal en especial del derecho a la libertad de empresa, la Jurisprudencia Constitucional <sup>290</sup> ha precisado cuáles son los parámetros que constituyen el núcleo esencial de este derecho, refiriendo lo siguiente:

*“La definición de cuál es el ‘núcleo esencial’ de las libertades económicas no es una tarea sencilla; en materia de libertad de empresa, entre otros contenidos, se pueden mencionar los siguientes: (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable”.*

Sobre el particular, resulta oportuno destacar cómo, en modo alguno las órdenes que imponen especiales deberes a los miembros de la cadena de producción, comercialización y/o distribución respecto de sus consumidores, implican una limitación injustificada a las liberta-

---

290. *Ibidem.*

des de las cuales gozan los particulares en el desarrollo de sus actividades económicas y/o autónomas, toda vez que ello no obsta con los postulados que componen el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa, que al ser de índole económica inevitablemente debe ceder en beneficio del interés general, conllevando ello a su vez el deber de adaptar su actividad a un modelo económico sostenible que resulte consecuente con la satisfacción justa de las necesidades de los consumidores, siendo ello materializado a través de la imposición de órdenes administrativas expedidas para evitar la causación de perjuicios irremediables, toda vez que las mismas si bien obedecen al interés general de proteger los intereses del consumidor, se erigen a su vez como un criterio orientador útil en el ejercicio de la actividad de los vigilados, al establecer un criterio de observación fáctico e individualizado del ordenamiento.<sup>291</sup>

Esta actividad de inspección, vigilancia y control, se encuentra además configurada en el ordenamiento constitucional por el artículo 209 de la Constitución Política, al establecer que una función que por mandato constitucional correspondería al Presidente de la República como máxima autoridad administrativa, se desconcentra o delega en las Superintendencias, cuya

---

291. Corte Constitucional. Sentencia SU 913 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. "Tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso." Citada en: "Las Cautelas Administrativas. Sus características y su práctica en el ejercicio de las funciones a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio." Robledo del Castillo Pablo Felipe. En "XXXV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. En homenaje al Maestro Hernando Morales Molina. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Septiembre de 2014. ISSN: 2322-6560." Pág. 727.

naturaleza ha sido expuesta por el Consejo de Estado <sup>292</sup> en los siguientes términos:

*“Las superintendencias, entonces, tienen a su cargo el ejercicio de una modalidad de la policía administrativa cual es la función de inspección, vigilancia y control de diversos ámbitos de actividad de las personas, en los precisos términos dispuestos por la ley o por la correspondiente delegación o desconcentración de funciones originariamente atribuidas al Presidente de la República, legalmente autorizadas (...)”*

Es en este punto que, en presencia de potenciales o consumadas afectaciones al interés general, el Estado se encuentra provisto de herramientas que permiten tener una injerencia legítima en el actuar de los particulares, lo cual se traduce en una limitación de los derechos de índole individual, mediante el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control, cuyo ámbito y diferenciación ha sido establecido de la siguiente forma por la Corte Constitucional: <sup>293</sup>

*“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*

---

<sup>292.</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. 3 de Octubre de 2012.

<sup>293.</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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”.

Es así como resulta relevante indicar la incidencia del ejercicio de la actividad administrativa en la efectividad de los derechos de los consumidores, que constituye un postulado del Estado Social de Derecho, cuya principal característica fue su transición, ya que de encontrarse circunscrito al ámbito privado de las relaciones contractuales, pasó a ser un aspecto trascendente de política pública por su trascendencia económica y social, implicando un mayor grado de exigencia al desempeño de la actividad estatal, siendo su principal instrumento el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control en el marco del cambiante y adaptable concepto de policía administrativa, que para el caso concreto justifica y habilita las limitaciones a la libertad como herramienta imprescindible para garantizar la protección del interés general, que en la heterogeneidad de lo que puede este constituir, se fundamenta en la prevalencia de la igualdad material a favor de quien es considerado como la parte débil del mercado.

Por consiguiente, se expondrán los aspectos que fundamentan las funciones inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor en ejercicio del poder de policía administrativa, que para el caso concreto se

erige en la facultad de impartir ordenes administrativas orientadas a evitar que se produzcan daños o perjuicios a los consumidores por la violación de las normas relativas a su protección.

## 10.2. MARCO NORMATIVO

Como pilares esenciales de la protección al consumidor que justifican la injerencia estatal en las actividades que desarrollan los particulares, el artículo 78 de la Constitución Política enaltece la información y la seguridad, siendo ello posteriormente reflejado en los principios y derechos trazados en los artículos 1 y 3 del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011)<sup>294</sup>, para lo cual el Estado a través de la Superintendencia de Industria y Comercio se encuentra facultado para emprender las acciones conducentes y pertinentes para su efectividad.

---

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

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

2. El acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas. (...)

Artículo 3º. Derechos y deberes de los consumidores y usuarios. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

1. Derechos: 1.2. Derecho a la seguridad e indemnidad: Derecho a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores. 1.3. Derecho a recibir información: Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos. 1.4. Derecho a recibir protección contra la publicidad engañosa.”

En este orden de ideas, el artículo 59 del Estatuto establece las siguientes funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor:

### **“Artículo 59.**

Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio. Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad: 1. Velar 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; 2. 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; 3. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de los hechos relacionados con la investigación correspondiente. Para los efectos de lo previsto en el presente numeral, se podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil; 4. Practicar visitas de inspección así como cualquier otra prueba consagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones a las que se refiere la presente ley; 5. Con excepción

de las competencias atribuidas a otras autoridades, establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla así como las condiciones que esta debe reunir, cuando se encuentre en riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal y la seguridad, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores; 6. 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. 7. Solicitar la intervención de la fuerza pública con el fin de hacer cumplir una orden previamente impartida; 8. 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. 9. Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor. 10. Difundir el conocimiento de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas por violación a dichas disposiciones y las causas de la sanción. La publicación mediante la

cual se cumpla lo anterior, se hará por el medio que determine la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y será de acceso público; 11. 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. 12. 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. 13. Definir de manera general el contenido, características y sitios para la indicación pública de precios. 14. 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. 15. 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. 16. Fijar el término de la garantía legal de que trata el artículo 8º de la presente ley para determinados bienes o servicios, cuando lo considere necesario. 17. Fijar el término por el cual los productores y/o proveedores deben disponer de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para garantizar el buen funcionamiento de los bienes.

que ponen en circulación, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la presente ley. 18. Fijar requisitos mínimos de calidad e idoneidad para determinados bienes y servicios, mientras se expiden los reglamentos técnicos correspondientes cuando encuentre que un producto puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los consumidores.

*En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor.”*

De las anteriores, resulta preciso destacar aquéllas trazadas por los numerales 6 y 8 que confieren a esta Superintendencia la facultad de expedir órdenes administrativas de carácter preventivo y definitivo en materia de seguridad de producto, publicidad e información, siendo ello finalmente corroborado por el numeral 9, que a su vez amplió el margen de intervención a cualquier hipótesis que evidencie la trasgresión a las normas de protección al consumidor.

Al anterior artículo, se suman los numerales 61 y 62 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011 mediante el cual se modificó la estructura de la Superintendencia de Industria y se establecieron sus funciones, entre las cuales se destaca la de impartir instrucciones en materia de protección al consumidor, sumada a las funciones de realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas, resumidas en todas las actividades orientadas a recaudar toda la información que permita verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, conminando además a emprender las medidas que correspondan

conforme a la ley, cuyo sustento ha sido explicado de la siguiente manera por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional: [295](#)

*“Estas normas legales, en cierta medida, desarrollan los principios constitucionales que aseguran la libre competencia, garantizan los derechos del consumidor y proscriben abusos en el mercado”.*

De allí, el sustento de su obligatoriedad materializada en el artículo 61 [296](#) del Estatuto del Consumidor, al disponer como supuesto de infracción susceptible de sanciones, el incumplimiento de las órdenes e instrucciones que se imparten en ejercicio de las facultades otorgadas desde la constitución y ratificadas por la normatividad especial en materia de protección al consumidor.

Aunado a lo anterior resulta importante precisar que, las facultades de inspección, vigilancia y control no se circunscriben a aquéllas trazadas por el artículo 59 del Estatuto del Consumidor tales como: La práctica de visitas de inspección, la facultad de interrogar bajo juramento a cualquier persona y la expedición de medidas administrativas, toda vez que al encontrarse ello en el ámbito de las actividades de policía administrativa, éstas no requieren estar previstas de forma taxativa en

---

[295.](#) Corte Constitucional. Sentencia C-1344 de 2000. 4 de Octubre de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[296.](#) “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 (...).”

la normatividad para su ejecución, siendo ello objeto de precisión por la Jurisprudencia del Consejo de Estado <sup>297</sup>:

*“La Sala advierte que el ejercicio de la facultad de supervisión y control esencialmente no varía, así cambie el ramo sobre el que recaiga dicha facultad. Se trata del poder de la Administración de examinar y verificar las actividades desarrolladas por los particulares en aras de que se cumplan las leyes, los reglamentos, órdenes y demás instructivos necesarios para asegurar que tales actividades respondan a los fines de interés público. La facultad de policía administrativa, que es como se conoce ese poder de supervisión y control a cargo del Estado, no precisa de la existencia de leyes y reglas ad hoc o hiperdetalladas, para que pueda surtirse cabalmente en cada caso. No toda falta debe estar necesariamente descrita al mínimo detalle, pues sería imposible dictar una legislación con ese carácter. A través de normas de textura abierta y de conceptos jurídicos indeterminados se pueden describir las conductas que ameritan represión por parte de la autoridad correspondiente.”*

Lo anterior, resulta coherente con los matices que reviste el principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador, en cuyo ámbito su aplicación es menos rigurosa que en materia penal o judicial por las especificidades de las normas sancionatorias cuyo grado de generalidad suele ser más amplio al erigir postu-

---

297. Consejo de Estado. Sección Cuarta. 1 de octubre de 2014.

lados de referencia, <sup>298</sup> así como por la naturaleza de los derechos inmersos, al ser menos invasivas en los derechos del investigado. <sup>299</sup>

De lo anterior se destaca que, en materia de protección al consumidor, el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control conmina a emprender todas las acciones que permitan garantizar su efectividad, de modo que los instrumentos de su ejecución no se circunscriben a aquéllos trazados en la normatividad, toda vez que el citado marco normativo erigió cláusulas abiertas que bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad, dan lugar a la recaudación de las evidencias conducentes, pertinentes y útiles ante una presunta infracción y a adoptar en cualquier fase investigativa, las medidas administrativas que eviten o minimicen el impacto de la vulneración.

En este orden de ideas, resulta necesario destacar que las actividades ejercidas por la Superintendencia de

---

298. Corte Constitucional. Sentencia C-242 de 2010. “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.”

299. Corte Constitucional. Sentencia C-597 de 1996. “Lo anterior no significa que los principios del derecho penal se apliquen 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”

Industria y Comercio no conducen indefectiblemente a la apertura de una investigación, toda vez que ante el indicio de una presunta vulneración a las normas sobre protección al consumidor, se adelanta una averiguación preliminar, en la cual no hay partes vinculadas, al tratarse de una fase de verificación para recaudar información que permita inferir la existencia de una presunta trasgresión normativa.

Por lo tanto, esta fase previa de investigación adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio es de carácter discrecional, unilateral y reservada, cuyo fin es adelantar una serie de actuaciones tendientes a verificar la presunta existencia de unos supuestos de hecho de conductas que podrían configurar infracciones a las normas sobre protección al consumidor, para lo cual resulta imprescindible emplear los mecanismos que provee el ejercicio de la actividad de policía administrativa en aras de obtener la información que permita identificar los presuntos autores de los hechos que ameritan la respectiva apertura de investigación administrativa.

La legalidad de esta fase preliminar ha sido corroborada de la siguiente manera por la Jurisprudencia del Consejo de Estado: <sup>300</sup>

*“La averiguación preliminar no está sujeta a formalidad alguna, y su única finalidad es permitirle al ente de control contar con la información necesaria para establecer si se debe o no, abrir una investigación*

---

<sup>300</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Manuel Urueta Ayola. Sentencia del 23 de enero de 2003.

administrativa, de modo que si ya dispone de esa información en virtud de cualquier otro medio legal, la decisión de iniciar dicha investigación bien puede ser tomada sin que forzosamente deba surtirse averiguación previa alguna, de suerte que esta no es una etapa obligatoria del procedimiento sancionatorio, como sí lo son la investigación (apertura, notificación y práctica de pruebas), el informe de calificación que debe rendir el investigador, el traslado de dicho informe al investigado y la decisión”.

De lo expuesto es claro que, el resultado de esta fase preliminar determina las actuaciones que la Superintendencia de Industria y Comercio debe adelantar, así como el grado de inmediatez de las mismas, lo cual motiva la imposición de medidas administrativas sin que para el efecto haya mediado un proceso administrativo en estricto sentido, siempre y cuando el interés general de efectividad de protección de los derechos de los consumidores sea justificado.

Estas acciones administrativas adelantadas por la Superintendencia en ejercicio legítimo, proporcional y ponderado de las facultades conferidas por el ordenamiento jurídico colombiano, contextualizadas en el modelo de economía social de mercado, cuya injerencia ha conllevado a reevaluar la finalidad de instrumentos jurídicos del ámbito privado, como sucedió con el adventimiento de las denominadas medidas cautelares innombradas adoptadas en el Código General del Proceso (Ley

1564 de 2012),<sup>301</sup> cuyo fin no se reduce a garantizar de forma anticipada el cumplimiento de una sentencia sino que detentan la función primordial de tutelar los derechos involucrados en litigio, han ampliado el margen de acción de las diferentes ramas del poder en materia de intervención de conflictos no sólo entre partes asimétricas de conflicto, sino entre pares, encontrándose dicha injerencia regida por los presupuestos universales de necesidad, proporcionalidad y utilidad o efectividad para sustentar su procedencia.

En aras de ilustrar el ámbito de acción de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, a continuación se exponen algunas órdenes administrativas de conocimiento por la opinión pública expedidas por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>302</sup>, en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control, sin que en algunos casos dicha intervención se haya encontrado precedida de un procedimiento administrativo en estricto sentido, sien-

---

301. “Artículo 590. **Medidas cautelares en procesos declarativos.** En los procesos declarativos se aplicarán las siguientes reglas para la solicitud, decreto, práctica, modificación, sustitución o revocatoria de las medidas cautelares: Desde la presentación de la demanda, a petición del demandante, el juez podrá decretar las siguientes medidas cautelares: (...) c) *Cualquiera otra medida que el juez encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión.*”

302. Sobre el particular, resulta imprescindible precisar que algunas de estas decisiones aún NO han surtido el trámite de impugnación administrativa y judicial, y que su referencia en el presente artículo obedece a un fin exclusivamente académico, en aras de realizar una ilustración casuística y práctica de las funciones consignadas en el artículo 59 del Estatuto del Consumidor.

do ello justificado por la magnitud de la potencial lesión a los derechos de los consumidores:

**1. Resolución No. 524 del 10 de enero de 2014 – Despegar.com.**

Con fundamento en una queja formulada por un consumidor, en la cual refirió que en la publicidad realizada en periódicos, correos electrónicos y en el portal de internet [www.despegar.com](http://www.despegar.com), se anunciaban sensacionales ofertas de hoteles, vuelos y alquiler de vehículos, pero que al momento de realizar las respectivas reservas los precios variaban, se inició la correspondiente investigación administrativa por presunta vulneración normativa referente a publicidad turística, es decir por presunta vulneración al literal b) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996 y al artículo 30 de la Ley 1558 de 2012 contra la sociedad SERVICIOS ONLINE S.A.S. De la investigación administrativa realizada se concluyó que el valor real por acceder a los servicios de la página web era únicamente conocido por los usuarios al momento de realizar la compra, motivo por el cual las herramientas necesarias para tomar una decisión de compra por parte del consumidor eran insuficientes y que además, la leyenda: “El mejor precio garantizado” inducía en engaño a los consumidores respecto del precio real de los servicios ofrecidos, al sugerir que en el mercado no existía precio inferior a los de la página de la investigada.

Por lo anterior, ante la evidenciada vulneración a los derechos de los consumidores de servicios turísticos que cuentan con un régimen especial de protección al configurarse un supuesto de publicidad engañosa , y dado que en la presente hipótesis se trasgredió la pro-

tección económica de la cual goza todo consumidor, que es a recibir información completa, veraz, oportuna, verificable, comprensible precisa e idónea respecto de los bienes y servicios presentes en el mercado, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor ordenó mediante el citado acto administrativo en ejercicio de la facultad concedida por el numeral 9 del artículo 59 del Estatuto del Consumidor, ajustar la información suministrada a los consumidores en su página web [www.despegar.com](http://www.despegar.com), así como acreditar lo siguiente: (i) Que anunciaba desde el inicio y en cada una de las etapas de la transacción el precio final de los servicios turísticos con todos los impuestos nacionales e internacionales que gravaran la operación. (ii) Que se abstendía de informar múltiples precios para el acceso a un mismo servicio turístico en idénticas condiciones, y en el desarrollo de una misma operación, (iii) Que en toda etapa informaba la moneda de pago de los servicios turísticos ofrecidos, (iv) que se abstendía de emitir la leyenda publicitaria “Mejor Precio Garantizado” y por último, (v) que garantizaba a los consumidores la disponibilidad de los servicios que anunciaba, e incluso se ordenó suspender por el término de diez (10) días calendario el Registro Nacional de Turismo (RNT) de la sociedad.

## **2. Resolución No. 2425 del 30 de enero de 2015 – Anticipos Express.**

Por una queja formulada por un consumidor, en la cual adujo que la sociedad BCI Empresas S.A.S se encargaba de prestar dinero a pensionados y empleados con tasas de interés que oscilaban entre 23% a 15 días y el 39% a 30 días, mediante una operación de débito inmediato en la cuenta bancaria del deudor una vez le fuera

pagado su mesada pensional o salario, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor inició investigación mediante formulación de cargos por presunta infracción a los artículos 23, 45 y 55 del Estatuto del Consumidor. Para el desarrollo de esta investigación, la Superintendencia Financiera de Colombia rindió un informe producto de una visita de inspección en aras de conocer la actividad desarrollada por la investigada como consecuencia de las denuncias ante ellas formuladas, en el cual analizó los descuentos generados por BCI Empresas y los confrontó con el tipo penal de usura encontrando presuntas anomalías, encontrando que la actividad desarrollada correspondía a la relación negocio de mutuo o préstamo de consumo previsto por el artículo 2221 del Código Civil, a lo cual se sumó el cobro de tasas de interés a tasas superiores a la regulación establecida y el desconocimiento de directo de los montos máximos fijados para las utilidades que se derivan de los préstamos de dinero. En este caso, la afectación al interés general se materializó la afectación del bienestar de los consumidores por cuenta de las elevadas tasas de interés a través de mecanismos informales de crédito, lo cual se traduce en la perpetuación de las condiciones de pobreza, lo cual conminó a la implementación por parte de esta Superintendencia de acciones contundentes y ejemplarizantes por haber desconocido las obligaciones relativas al suministro de información con datos objetivos, claros, precisos, veraces y suficientes alterando la toma de decisiones de consumo.

Lo anterior conminó a que se impartieran instrucciones a la sociedad investigada garantizando no sólo evitar la reiteración de la conducta, sino la reparación del daño a los consumidores respecto de quienes ya había

operado el débito automático en sus cuentas bancarias, al ordenar devolver los intereses cobrados en exceso, teniendo como punto de referencia el interés máximo legal fijado para el período de la celebración del contrato a todos y cada uno de los usuarios con los que BCI Empresas S.A.S, así como la entrega de un monto igual a la suma de intereses cobrados en exceso a título de sanción a favor de cada uno de los consumidores deudores, en ejercicio del numeral 11 del artículo 59 del Estatuto del Consumidor.

**3. Resolución No. 86347 del 4 de noviembre de 2015.  
“Libro Troll”.**

Con fundamento en el artículo 44 de la Constitución Política el cual otorga prelación especial a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y del principio consignado en el numeral 5 del artículo 1 del Estatuto del Consumidor que comina a brindar una protección especial a la población infantil y adolescente en su condición de consumidores, así como en aplicación del Decreto 975 de 2014 “Por el cual se reglamentan los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores”, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor en desarrollo de sus funciones de inspección, vigilancia y control del mercado evidenció que “El Libro Troll” publicado por la Editorial Planeta, por medio del cual se interactuaba con los lectores a través de retos con contenido sexual y violento, ordenó a la Editorial Planeta Colombiana S.A., incorporar de manera inmediata en la portada de los libros en circulación, y los que están en proceso de tiraje e ingreso al mercado la siguiente advertencia: “El contenido de

este libro no es apto para niños, niñas y adolescentes”, siendo a su vez extensiva la instrucción a todo aquel que ponga a disposición de los consumidores el libro en el mercado colombiano, en ejercicio de los numerales 6 y 9 del artículo 59, toda vez que el contenido de la publicación no resultaba apto para niños, niñas y adolescentes y cuya presentación permitía inferir que su público objetivo era justamente este grupo de población vulnerable.

**4. Resolución No. 94423 del 2 de diciembre de 2015.  
Genomma Lab.**

Mediante el citado acto administrativo, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor inició una investigación administrativa mediante formulación de cargos contra la sociedad Genomma Lab Colombia Ltda., por presunta vulneración de los artículos 23, 29 y 30 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) relacionados con los presupuestos de la información y la prohibición de publicidad engañosa, en la cual además se ordenó el cese de publicidad vigente y el control preventivo de nueva publicidad como consecuencia de la presencia de numerosas afirmaciones de carácter objetivo en las piezas publicitarias empleadas para ofrecer sus productos, y en aras de evitar que la investigada persistiera en la presunta conducta objeto de investigación.

Por lo anterior, la instrucción impartida por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor estableció como parámetros los siguientes: (i) Cesar de manera preventiva e inmediata la difusión de toda la publicidad que actualmente se encuentra en circulación re-

lacionada con los productos que comercializa, (ii) remitir a la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de esta Superintendencia toda la publicidad de los productos que comercializa, de manera previa, es decir, antes de su emisión o puesta en circulación a través de cualquier medio de comunicación, para que se lleve a cabo un control preventivo sobre la información, imágenes, proclamas y demás elementos utilizados en los anuncios de sus productos, estableciendo para ello el procedimiento que para el efecto debía efectuarse en esta Superintendencia.

En desarrollo de dicha orden fueron analizadas 546 piezas publicitarias, cuyos ajustes fueron recibidos y ejecutados en consonancia con lo establecido por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor por parte de la citada sociedad, lo cual condujo a que la orden fuera levantada mediante la Resolución No. 43925 del 1 de julio de 2016.

De estas órdenes se destaca, la injerencia directa de esta Superintendencia a través de las funciones de inspección, vigilancia y control en el desarrollo de la actividad empresarial respecto de la información suministrada al consumidor y al modelo de negocio adoptado por las investigadas, siendo prueba de ello la orden administrativa impartida a la sociedad BCI Empresas S.A.S. (ANTICIPOS EXPRESS), en la que en aras de garantizar el interés general y preservar la confianza en los sistemas de crédito se ordenó readaptar el modelo de operaciones y la reestructuración de los contratos de mutuo concebidos, ilustrando así la trascendencia del interés general en un modelo de economía social de mercado, que en el presente caso no era otro que garantizar un

esquema de financiamiento justo con los consumidores de estos servicios.

De igual forma, resulta preciso referenciar las hipótesis de control previo de publicidad, impartidaa la sociedad Genomma Lab Colombia Ltda., toda vez que se esgrimió por una presunta censura y limitación al derecho de libertad de expresión, motivo por el cual resulta oportuno precisar que, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>303</sup> no ha incorporado en el derecho a la libre expresión la publicidad<sup>304</sup>, toda vez que las proclamas comerciales obedecen a una finalidad económica motivo por el cual le son extensibles los postulados que rigen el derecho a la libre empresa, lo cual legitima su control por parte de las Autoridades Administrativas:

*“La Constitución misma exige una regulación legal para hacer efectivas dichas cargas, deberes o responsabilidades, sin perjuicio de que las limitaciones hayan de cumplir, en todo caso, con los requisitos señalados más adelante para desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad de tales limitaciones, de conformidad con criterios estrictos de revisión constitucional. (ii) porque el ejercicio de la libertad de expresión a través de estos modos de discurso se debe armonizar con el ejercicio de los derechos de terceros,*

---

303. Sentencia T-391 de 2007. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

304. Resolución No. 66112 del 15 de febrero de 2016. Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor. “La Corte Constitucional hace una diferenciación entre el grado de protección otorgado en la Carta Política a la libre expresión, cuando esta contempla el propio pensamiento, las ideas, opiniones e información veraz e imparcial sobre hechos, y la protección de la libertad de empresa desarrollada a través de la publicidad. Otorgando un margen de control Estatal más amplio a esta última, en razón a la importancia constitucional que reviste el derecho colectivo de protección al consumidor.”

dadas las características del discurso en cuestión; es el caso de (a) las expresiones de contenido comercial o publicitario –que, según ha aceptado la jurisprudencia, están cubiertas por la libertad de expresión pero admiten un mayor margen de regulación, en virtud de las disposiciones constitucionales que exigen la regulación estatal de la vida económica y los derechos de los consumidores.”

La expedición de estas órdenes ilustran el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control que detenta la administración en aras de garantizar la protección del interés general, respecto de las cuales resulta necesario mencionar que algunas fueron expedidas de forma concomitante a la apertura de investigación mediante la formulación de cargos e incluso en algunas hipótesis, sin que formalmente se diera inicio a un proceso administrativo, precisando que siempre todas y cada una de ellas se han encontrado precedidas de un análisis fáctico, jurídico y probatorio, toda vez que para su expedición resulta indispensable la determinación de los hechos, la individualización de los sujetos obligados y la necesidad de la medida.

De esta forma, se destaca que la injerencia del poder ejecutivo no puede ser concebida como un obstáculo al ejercicio autónomo de las actividades económicas, sino que más allá del objetivo clásico de defensa al consumidor, yace la concepción básica de armonización del mercado, cuyo componente esencial es la transparencia, no solo respecto del consumidor sino del competidor, ya que ello incide directamente en la efectividad de un derecho inescindible a cualquier ciudadano, que es la elección, traduciéndose ello en una garantía de eficiencia y

estímulo a la iniciativa privada empresarial, propendiendo así por escenarios económicos sanos y éticos, que estimulan a su vez una constante retroalimentación y desarrollo en la calidad de los productos y servicios que circulan en el mercado, bajo la idea de cooperación y lealtad que debe subyacer en toda relación negocial.

De igual forma resulta relevante precisar que, en cuanto al ejercicio de las potestades administrativas en materia de protección al consumidor la Superintendencia de Industria y Comercio no solo ejerce control sobre los productores, comercializadores y distribuidores con ocasión de la relación de consumo, sino que a su vez este aspecto se ejerce respecto de los alcaldes a quienes desde Estatuto de Protección al Consumidor (Decreto 3466 de 1982), les fue conferida una competencia sancionatoria por infracción a las normas sobre protección al consumidor, con el fin de descentralizar esta defensa en un momento histórico caracterizado por la excesiva centralización del estado colombiano, siendo ello producto de la idea general de descentralización estatal, pero sin que sus presupuestos obedecieran a un esquema de organización particular, con la gran peculiaridad que el control además de ser eventual, se ejerce respecto de un ente territorial, cuyo presupuesto básica constitucional es la autonomía, respecto de lo cual se realizan las reflexiones expuestas a continuación.

### 10.3. REFLEXIONES EN TORNO A LA FACULTAD SANCIONATORIA CONFERIDA A LOS ALCALDES EN LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El Decreto 3466 de 1982 en el marco del modelo estado unitario trazado por el artículo 1 de la Constitución Nacional de 1886, planteó en sus disposiciones finales, particularmente en el artículo 44, la posibilidad de descentralizar las funciones inherentes a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor en autoridades locales como los alcaldes, intendentes y comisarios en otros lugares del país, estableciendo como único instrumento de control el recurso de reposición. El texto de la norma es el siguiente:

#### **“ARTICULO 44º. Competencias.**

*Asígnase la competencia para ejercer las funciones a que se refieren las letras f) y h) del artículo anterior a la Superintendencia Primera Delegada de Industria y Comercio, en Bogotá D.E., y a los Alcaldes, Intendentes y Comisarios en otros lugares del país. Contra las decisiones de las autoridades o funcionarios delegatarios de tales funciones sólo procederá el recurso de reposición.”*

Los literales f) y h) del citado Decreto disponían:

### **“ARTICULO 43o. Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio**

Asignanse a la Superintendencia de Industria y Comercio las siguientes funciones, para efectos de este decreto: (...) f) Imponer las sanciones administrativas previstas en el presente decreto por incumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad, por falta de correspondencia con la realidad o inducción a error de las marcas, las leyendas y la propaganda comercial, o por incumplimiento de las normas sobre fijación pública de precios, de conformidad con el procedimiento igualmente contemplado en este decreto. (...) h) Ejercer el control y vigilancia de todas las personas naturales o jurídicas que vendan o presten servicios mediante sistemas de financiación o bajo la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios, así como de quienes presten servicios que exijan la entrega de un bien e imponerles en caso de violación de las normas previstas en este decreto, o de las expedidas por la Superintendencia, multas en cuantía hasta de diez (10) veces el salario mínimo legal mensual vigente en Bogotá, D.E., al momento de su imposición.”

Fue de esta manera como se otorgó a los alcaldes facultades sancionatorias en materia de protección al consumidor circunscritas a específicas materias: calidad, información y fijación pública de precios, siendo ello posteriormente ratificado en el Estatuto del Consumidor de 2011, al ser consecuente con los postulados constitucionales sobre la ejecución de la actividad administrativa de descentralización, desconcentración y de-

legación de funciones<sup>305</sup> para la consecución del interés general, de acuerdo a lo establecido en el artículo 211 de la Constitución Política de 1991, como instrumento de transferencia de funciones asignadas al Presidente de la República en su condición de máxima autoridad administrativa.

Sobre esta potestad resulta pertinente precisar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 1480 de 2011, los alcaldes ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las mismas facultades administrativas de control y vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio, toda vez que en estos procesos al estado también corresponde asumir la carga probatoria de la investigación a lo cual se suma que debe igualmente garantizarse la efectividad del debido proceso y del derecho de contradicción de los medios probatorios recaudados en el curso del proceso.

---

305. Sentencia T-024 DE 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. “La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transferencia de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia. Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación: 1. La transferencia de funciones de un órgano a otro. 2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función. 3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal. 4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.” Para los efectos de la presente sentencia, es importante resaltar, que la desconcentración de funciones se realiza (hace y deshace) mediante la ley, en tanto, que la delegación se realiza y revoca por la autoridad administrativa titular de la atribución. De igual manera, es importante destacar, que bien se trate de desconcentración o de delegación de funciones, lo que se busca con estas figuras, es el mismo fin: descongestionar los órganos superiores que conforman el aparato administrativo y, facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, con el objeto de realizar y desarrollar los fines del Estado en beneficio de los administrados, en cumplimiento y desarrollo de los preceptos constitucionales’

A su vez, el actual Estatuto reforzó la injerencia de las autoridades departamentales y municipales en actividades propias de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia administrativa a través del artículo 64, estableciendo para el efecto que junto con consultorios jurídicos y asociaciones de consumidores podían brindar apoyo a la ciudadanía en lo relacionado con trámites adelantados ante la Superintendencia.

De lo expuesto, resulta claro que en las citadas normas se descentralizó la protección al consumidor y que la finalidad del ejecutivo y el legislador, no fue otra que garantizar la efectividad de su protección en aquéllos lugares donde no se contaba con presencia física de la Superintendencia.

Sobre el particular es necesario destacar que aun cuando el listado de atribuciones de los alcaldes trazado por el artículo 315 de la Constitución Política no prevé el ejercicio de la función de policía administrativa en materia de protección al consumidor así como tampoco la Ley 1551 de 2012 mediante la cual se trazaron parámetros para la organización y funcionamiento de los municipios, la cual previó facultades policivas en actividades relacionadas al desarrollo urbano, preservación del orden público, seguridad y convivencia ciudadanas, sin establecer o mencionar ninguna función relacionada con la protección al consumidor aun cuando la citada Ley es posterior al Estatuto del Consumidor; su habilitación se efectuó por vía legislativa ampliando el ámbito de acción del poder de policía de los alcaldes, el cual se rige por las disposiciones del ahora denominado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siendo su término de prescripción el de 3 años, de acuerdo a lo establecido por el artículo 62 del Estatuto de Protección al Consumidor.

Respecto de esta facultad es necesario precisar que, se encuentra regida por los principios que rigen el ius puniendo del Estado, es decir los principios del derecho sancionador como son: La legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), la tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras), Prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), (...), Proporcionalidad<sup>306</sup> o el denominado non bis in ídem<sup>307</sup>, toda vez que: (...) los particulares no pueden quedar sujetos de mane-

---

306. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. 13 de noviembre de 2008. "El Estado, como forma de organización política, se ha establecido como un medio a través del cual se aseguran diversas finalidades, situación que se constata -para el caso colombiano- en el artículo 2 de la Constitución de 1991, que consagra una pluralidad de fines de la organización estatal, pero que convergen en un común denominador: la consecución de los intereses generales. Es pues, en consideración al cumplimiento de estos propósitos, que el Estado desarrolla diversas actividades y utiliza diferentes mecanismos jurídicos, económicos, políticos y sociales de acción. (...) De igual forma, la Administración ha tenido que servirse de medios e instrumentos, y que debido a las circunstancias actuales y al creciente surgimiento de funciones a su cargo le han sido otorgadas desde el ordenamiento jurídico. Uno de ellas -de gran importancia por sus efectos- es la potestad sancionadora, la cual es una herramienta de la administración para desarrollar cada una de sus actividades. Es importante, entonces, tener presente el alcance y los fundamentos propios de la actividad punitiva de la administración, en cuanto al desarrollo de sus funciones, conforme a lo cual -para la sana ejecución de los fines propios del Estado-, y en ejercicio de funciones administrativas, la administración tiene la potestad de imponer sanciones, ya sea a los mismos funcionarios públicos o a los particulares, respetando las disposiciones legales. En cuanto a la finalidad de la potestad sancionadora de la administración, la Corte Constitucional ha señalado que "... constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos."

307. Corte Constitucional. Sentencia C-948 de 2002.

*ra indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios”* <sup>308</sup>, con énfasis en la obligación probatoria y la minuciosidad en la función de ponderación del interés jurídico lesionado con la conducta vulneratoria.

Fue así como, el artículo 62 del Estatuto del Consumidor ratificó la transferencia de funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio a los alcaldes en lo referente a la protección del consumidor, con la peculiaridad de la competencia amplia de los mismos, , al no trazar de forma taxativa las infracciones por las cuales procede dicha facultad sancionatoria, aún cuando estableció un parámetro de delimitación relacionado con la imposición de las sanciones pecuniarias, las cuales no pueden exceder de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, lo cual paradójicamente sí estableció un límite y a su vez un signo de discrecionalidad respecto de la magnitud de la presunta trasgresión, ya que a priori ello implicaría que su competencia se circunscribiría a aquéllas conductas que no implican un juicio severo de reproche lo cual se ilustra en el monto de las sanciones pecuniarias a imponer, pero a su vez podría significar que una conducta trascendente y lesiva para el consumidor y el mercado no sea lo suficientemente reprimida, abriendo así una vía de discrecionalidad cuestionable respecto del alcance del poder de policía de estas autoridades, no inmersas exclusivamente en la protección de los intereses del consumidor, cuya única limitación es de carácter eventual supeditado a la interposición del recurso de apelación decidido por la Delegatura para

---

308. Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2010.

la Protección al Consumidor, siendo oportuno precisar que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a través de la expedición de medidas administrativas no les ha sido conferida, y que por la trascendencia y y análisis que implican, corresponden de forma exclusiva a la Superintendencia de Industria y Comercio.

En materia de organización administrativa resulta indudable la importancia del control toda vez que ello permite encausar la actividad del Estado, en aras de garantizar la efectividad del interés general, correspondiendo en las hipótesis de descentralización el control de tutela, cuyo fin es coordinar, orientar e instruir a las entidades descentralizadas bien sea territorial o funcionalmente, cuya naturaleza no es procedente en materia de protección al consumidor, toda vez que este control para esta hipótesis no se encuentra previsto expresamente por vía legislativa.

De esta manera, es claro que no existe ningún control institucionalizado que cobije todas las decisiones proferidas por los alcaldes, por lo que el rasgo característico de esta potestad sancionatoria no es otro que el de la autonomía, que constituye el presupuesto básico de la descentralización, toda vez que no existe una vinculación funcional entre la Superintendencia y los alcaldes, siendo ello limitado a las hipótesis en las cuales se quiera sobrepasar el tope máximo de la sanción pecuniaria a imponer, se establezca la procedencia de una sanción de diversa naturaleza , o que aquélla que ha sido impuesta sea objeto de apelación.

De esta manera se esboza el cuestionamiento referente a la adecuación de la función de protección a los

consumidores de los alcaldes, en alguno de los tres supuestos de organización administrativa, es decir a la descentralización, la delegación y la desconcentración, teniendo en cuenta que la potestad sancionatoria por infracción a las normas sobre protección al consumidor es producto de una habilitación legal que fue otorgada una entidad territorial cuyo postulado fundamental por disposición constitucional, es la autonomía, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política<sup>309</sup>. En aras de dilucidar este punto, resulta necesario citar los presupuestos de cada una de estas hipótesis de organización administrativa, cuya distinción y características han sido establecidas por la Jurisprudencia Constitucional<sup>310</sup> de la siguiente manera:

*“La descentralización está caracterizada por los siguientes elementos: a) Transferencia de poderes de decisión a una persona jurídica de derecho público distinta del Estado; b) La existencia de una relación de tutela y no jerarquía. Pero existen igualmente, otros mecanismos idóneos para la transferencia de funciones.*

La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a ór-  
ga-

---

309. ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

310. Sentencia C-727 de 2000. M.P.Vladimiro Naranjo Mesa.

nos de una misma persona administrativa. Así concebida, presenta estas características: 1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico. 2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración. 3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro. 4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.

La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transformación de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia. Los elementos constitutivos de la Delegación: 1. La transferencia de funciones de un órgano a otro. 2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función. 3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal. 4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.”

En el proceso de adecuación de la función de los alcaldes en materia de protección al consumidor en alguna de estas figuras, su calificación no puede realizarse en forma categórica toda vez que al no existir ninguna relación jerárquica entre la Superintendencia y las alcaldías,

ello no correspondería al modelo de desconcentración, así como tampoco una delegación ya que la potestad sancionatoria de los alcaldes es producto de una habilitación legal y no una concesión realizada directamente por la Entidad, motivo por el cual desde una perspectiva práctica y garantista, dicha función reviste un carácter único y particular que no es coherente con ningún esquema de organización del estado colombiano, cuyo única hipótesis de control se supedita a la interposición del recurso de apelación, por lo que la descentralización de esta trascendente función, desde un punto de vista teórico como práctico no obedece a un modelo preciso de transferencia de funciones, al ser eventuales y discrecionales los escenarios de control.

De esta forma la intervención de los alcaldes en materia administrativa sancionatoria, configura un escenario diferente e incluso más directo de intervención económica del Estado, ya que ello no se realiza por una autoridad administrativa técnica como es la Superintendencia de Industria y Comercio, sino a través de una entidad territorial, que para el ejercicio de dicha potestad sancionatoria está obligada a ejercer un poder de instrucción investigativa leal a todos los postulados procesales administrativos sancionatorios, lo cual también se contextualizaría en el ejercicio de una función de policía administrativa<sup>311</sup>, resultando para dicho efecto pertinente destacar que en lo referente a la efectiva protección de los derechos de los consumidores el ejer-

---

311. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 6 de septiembre de 1996. "La función de policía, entendida como la gestión administrativa, que se ejerce dentro del marco del poder de policía mediante expedición de actos jurídicos concretos, se radican en cabeza del Presidente de la República

cicio de dichas potestades además de garantista<sup>312</sup> debe ser eficaz.

Esta distribución competencial entre el nivel central y local del Estado en la protección de los derechos del consumidor, obedece al criterio de universalidad que rige la protección al consumidor lo cual no solo es producto de la descentralización del ámbito de protección sino de institucionalización de la protección al consumidor, lo cual ha conducido a que la sociedad civil también

---

y de las primeras autoridades políticas de los niveles territorial y local, a quienes compete la conservación del orden público en su respectiva jurisdicción, según lo ordena el artículo 303 constitucional de los gobernadores y el 315 - 2 en relación con los alcaldes (...). La doctrina ha distinguido entre los conceptos de poder, función y actividad de policía. El poder de policía implica la competencia para expedir normas de carácter general que regulen el comportamiento ciudadano; mediante la función de policía se expiden actos jurídicos particulares y concretos con la misma finalidad; y en ejercicio de la actividad de policía se utiliza la fuerza física o material para hacer cumplir los actos expedidos en ejercicio del poder o de la función de policía.”

Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. “El ejercicio del poder de policía se realiza a través de la expedición de la ley para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; mientras que con la función de policía se hace cumplir la ley por medio de actos administrativos y de acciones policiales. La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley.”

312. Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz. “La función de policía debe desarrollarse dentro del marco de la legalidad. Asegurar que éste límite no sea franqueado es el fin último de gran parte de las normas del derecho administrativo y también es el objetivo que se pretende lograr cuando se establece la posibilidad de someter a revisión jurisdiccional las decisiones de la administración. Dentro de este propósito, se exige a la administración observar la motivación de sus actos, su publicidad, la garantía del derecho de defensa dentro del procedimiento que conduce a la decisión, la coherencia entre la motivación y la decisión, y la proporcionalidad, razonabilidad y oportunidad de la misma, entre otras. Así mismo, se requiere que quien toma la decisión esté específicamente autorizado para hacerlo (lo que remite al problema de la competencia, tanto en su ámbito territorial y temporal, como de contenidos).”

sea involucrada en la efectividad de estos derechos de forma consecuente con su naturaleza colectiva<sup>313</sup>.

Es así como el intervencionismo estatal en las actividades económicas con ocasión de su incidencia en el bienestar del consumidor, ha paradójicamente llevado a una especie de desinstitucionalización de la protección del consumidor, replanteando los mecanismos de administración de justicia, la cual tiende a ser más ágil y eficiente no solo para el consumidor sino también para el empresario, siendo un ejemplo significativo de ello la figura del ombudsman del derecho escandinavo, anglosajón, belga y comunitario europeo, el cual funge como un mediador de conflictos en todos los ámbitos de consumo (como es el caso de los servicios financieros, aseguradores, ferroviarios, notariales e incluso jurídicos)<sup>314</sup>.

Un ejemplo de descentralización en materia de protección al consumidor, corresponde al adoptado en forma consecuente con el modelo federal de organización estatal de Estados Unidos, en el cual los Departamen-

---

313. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Martha Victoria Sáchica. "En el ámbito europeo, la creación y reconocimiento de derechos constitucionales de la colectividad, ha llevado a reconocer los derechos de participación ante la administración pública y posteriormente ante la jurisdicción contencioso administrativa, a todo interesado, '... entendiendo por tal, todo aquél que muestre pretensión de defender un interés difuso (protección al ambiente, derechos de los consumidores, entre otros) y sin perjuicio de constituir prerrogativas a las asociaciones o grupos para la defensa de dicho interés dado que, para evitar dilaciones en los procedimientos judiciales, se puede incluso obligar a los individuos a asociarse con el fin de hacer valer con voz unitaria su punto de vista en favor del interés general' (Recomendación del Consejo De Ministros del Consejo de Europa No. 87 sobre el régimen de los actos administrativos que afecten a una pluralidad de personas)."

314. Como sucede en Bélgica, cuyo servicio es gratuito y refiere a servicios provistos en el ámbito público y privado. Los ombudsman pueden emitir opiniones y recomendaciones y quienes al menos una

tos de Asuntos de los Consumidores<sup>315</sup>, fungen como verdaderas autoridades de protección al consumidor a nivel estatal, regional y municipal.

En desarrollo de su actividad, sus funciones se orientan a educar a los consumidores con el fin de evitar que sean lesionados por prácticas engañosas en el mercado, además de abogar por sus intereses en la formulación de políticas públicas. Su equipo trabaja de forma conjunta con la oficina del Fiscal General<sup>316</sup>, así como con los fiscales locales en aras de luchar contra las conductas fraudulentas en el mercado, cuyo poder sancionatorio consiste en someter a un período de prueba, suspender o revocar licencias, a lo cual se suma su capacidad para imponer sanciones a empresas y particulares, y la de expedir citaciones, cartas de amonestación, así como de emprender medidas ante las dificultades en el desempeño de las empresas.

De lo expuesto es claro, que el esquema de Estados Unidos, es descentralizado y materializa la protección al consumidor sin necesidad de servirse de una autoridad

---

315. Department of Consumer Affairs. State of California. (Departamento de Asuntos del Consumidor. Estado de California). [http://www.dca.ca.gov/publications/dca\\_booklet.pdf](http://www.dca.ca.gov/publications/dca_booklet.pdf).

Consumer Protection Offices. Presentes a nivel municipal, en el condado, a nivel regional, o estatal. Estas oficinas pueden mediar ante quejas, iniciar y tramitar investigaciones, regular y licenciar servicios profesionales. <https://www.usa.gov/state-consumer/idaho#es-1-off-hop>. La primera ciudad en contar con una oficina de protección al consumidor fue la ciudad de Nueva York, cuyo Departamento de Asuntos del Consumidor fue creado el 29 de abril de 1969. <http://www1.nyc.gov/site/dca/about/overview.page>

316. ACOSTA R.J., BRADY Jillian, WEBER WALLER Spencer. "Consumer Protection in the United States: An overview". Loyola University. Chicago Law School. Pag. 17. <http://www.luc.edu/media/lucedu/law/centers/anti-trust/pdfs/publications/workingpapers/USConsumerProtectionFormatted.pdf>

central, sin embargo, el caso colombiano es particular toda vez que la potestad sancionatoria es conferida directamente a la máxima autoridad administrativa del municipio, es decir al alcalde, y no a un departamento o dependencia especializada para dicho fin. De esta manera, la injerencia del ejecutivo sobre la materia es evidente y preponderante, lo cual configuraría una especie de desnaturalización de la función administrativa de policía en su sentido clásico, resultando para el efecto oportuno precisar que en Francia, las funciones de policía administrativa de los alcaldes, se circunscriben a actividades de trascendencia general, como son: El uso de suelos, el consumo de servicios públicos, la instalación de antenas, la circulación terrestre y fluvial, así como la recolección de basuras, eventos y manifestaciones públicas<sup>317</sup> De esta forma la función de policía administrativa tiene un fin esencialmente preventivo, que consiste en una actividad de reglamentación para mantener el orden público<sup>318</sup>, empleando para ello sus poderes de intervención y ejecución de normas jurídicas vinculantes,

---

317. Centro Nacional de la Función Pública Territorial. (Centre National de la Fonction Publique Territorial). "Poderes de policía del alcalde : Nociones Generales" (Pouvoirs de Police du Maire: Notions Génériques). [http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Lespouvoirsdepoliciedumairenenotionsgenerales#H1\\_Policeadministrative2013Policejudiciaire](http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Lespouvoirsdepoliciedumairenenotionsgenerales#H1_Policeadministrative2013Policejudiciaire)

318. Consejo de Estado de Francia. 27 de octubre de 1995. Sentencia sobre la comuna de Morsang-sur-Orge. En esta decisión el Consejo de Estado estableció que corresponde a la autoridad administrativa investida del poder de policía, con base en el artículo L.312-2 del Código Municipal, tomar toda medida para prevenir cualquier trasgresión al orden público, en el cual uno de sus componentes es el respeto de la dignidad de la persona humana, pudiendo incluso en ausencia de circunstancias particulares, prohibir una atracción que vulnere el respeto de la dignidad de la persona humana. En el caso particular, la atracción de "lanzar un enano" que consiste en lanzar como un proyectil una persona con discapacidad física, constituye una vulneración a la dignidad de la persona humana. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007877723>

a lo cual se suma la particular facultad otorgada por los artículos 14 y 17 del Código de Procedimiento Penal, de actuar como funcionarios judiciales<sup>319</sup>, al poder constatar hechos constitutivos de una infracción penal como sucede ante las hipótesis de instalación irregular de una obra, un cierre de un camino rural, o de realizar obras públicas sin autorización administrativa.

De los modelos expuestos es claro que, la intervención estatal resulta imprescindible para garantizar el equilibrio económico y la transparencia en el mercado, toda vez que el fin de la misma no es otro que el de incentivar y fortalecer la confianza del consumidor, la cual es el agente dinamizador de la economía y de los mercados de productos.

Esta intervención en las relaciones de consumo, ha sido replanteada por algunos autores<sup>320</sup>, quienes consideran que la institucionalización de la protección brindada en el ámbito negocial al consumidor, ha conducido a que incluso la distinción entre una parte débil y una fuerte en el escenario contractual haya sido desdibujada, es decir que a su juicio, los principios que fundamentan la protección del consumidor han sido traspuestos a toda hipótesis contractual. De esta manera, un aspecto respecto del cual categóricamente se afirmaba que era

---

319. Senado de la República Francesa. Pregunta escrita No. 06800 formulada al Ministro del Interior el 28 de marzo de 2013 con el título: "Poder de policía judicial de los alcaldes y sus colaboradores" (Pouvoir de police judiciaire des maires et de leurs adjoints). Publicada en el Diario Oficial del Senado el 27 de junio de 2013.

320. ALPA Guido. "Harmonisation of and Codification in European Contract Law" en "The Harmonisation of European Contract Law. Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice." Hart Publishing. 2006. Pág. 149 y ss.

inherente al derecho privado por el principio de la autonomía de la voluntad, mutó en su concepción y naturaleza, lo cual justifica que se trate de un aspecto ahora inescindible a la formulación de política pública, lo cual ha motivado a que ello sea denominado: La construcción normativa de los mercados<sup>321</sup>, cuando incluso en algunas circunstancias puede ser incluso la parte más fuerte en la relación de consumo como consecuencia de su progresiva protección<sup>322</sup> en el contexto del bienestar del consumidor.

---

321. COLLINS. *Regulating Contract*. (Oxford University Press). Citado por ALPA Guido en “Harmonisation and Codification.”

322. BRONSWORD Roger, HOWELLS Geraint and WILHELMSSON Thomas. “The EC Unfair Contract Terms Directive and Welfarism” en “Welfarism in Contract Law”. Dartmouth. 1994. Pag 295.

## CONCLUSIONES:

**1.** La principal ilustración de las prerrogativas de la función de policía administrativa del estado en materia de protección al consumidor, corresponde a la expedición de órdenes administrativas, es decir que esta facultad constituye el culmen del eslabón procedural que en materia investigativa y de efectividad del interés general desarrolla la Superintendencia de Industria y Comercio en la protección del consumidor, cuya trascendencia e incidencia en el mercado es incluso superior a la de la sanción, toda vez que su máxima virtud reside en que se trata de una respuesta directa e inmediata frente a una posible trasgresión.

**2.** De forma consecuente con el maleable concepto de interés general y la institucionalizada trascendencia de la acción estatal en la protección de los derechos de los consumidores, de acuerdo a la magnitud de la trasgresión y la inminencia de la acción que debe emprenderse para evitar la materialización de un daño o su reiteración, su expedición no tiene porque inde-

fectiblemente ser producto o fin de un procedimiento administrativo sancionatorio, justificando a su vez la improcedencia de la interposición de recursos como consecuencia de su expedición.

**3.** Si bien la expedición de dichas órdenes son una ilustración del también maleable concepto del poder de policía, al ser una potestad de la administración su principal característica es su carácter reglado, es decir que su expedición siempre se encuentra precedida de un análisis fáctico y jurídico del supuesto de hecho que configura la presunta infracción, con certeza de sus autores que serán sus destinatarios obligados.

**4.** Aunada a la facultad de ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de las normas sobre protección al consumidor, la intervención estatal se evidencia a su vez en la facultad sancionatoria otorgada a los alcaldes por el artículo 62 del Estatuto del Consumidor, quienes si bien tienen límites definidos por la na-

turaleza, magnitud de la posible infracción, la sanción a imponer y el valor de la misma, su control por parte de la Delegatura de Protección al Consumidor es eventual y facultativo, a lo cual se suma la particularidad de ser una autoridad que se supeditaría a control a pesar de ser un ente territorial, cuya principal característica constitucional es la autonomía.

**5.** La facultad sancionatoria de los alcaldes ante las presuntas vulneraciones a los derechos de los consumidores en su jurisdicción territorial, no corresponde a ningún modelo preciso de función administrativa, al no tratarse en el estricto sentido conceptual de una delegación o desconcentración, cuya investidura sencillamente obedece a una finalidad de descentralización mediante una interpretación extensiva de la función administrativa, que a pesar de ser una función relevante e influyente en la cotidianidad de sus ciudadanos no fue objeto de mención alguna en la Ley 1551 de 2012 sobre organización y funcionamiento de los municipios.

**6.** Sin lugar a dudas la facultad otorgada a los alcaldes en materia sancionatoria ante posibles infracciones al Estatuto del Consumidor, es peculiar, y si bien obedece a un fin imperioso como es la efectividad de la protección al consumidor en todo el territorio nacional, en otros ordenamientos jurídicos como sucede en Estados Unidos, dicho fin se materializa mediante un modelo estricto de descentralización, es decir mediante la disposición de entidades con una estructura administrativa propia, con recursos humanos y técnicos idóneos con poderes de inspección, vigilancia y control a pesar de pertenecer al orden territorial, que además ejercen una función regulatoria para proteger desde diferentes perspectivas al consumidor.

**7.** Las facultades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio, constituyen un insu-  
mo imprescindible para concretar la protección al consumidor, al ser expresiones de la función de policía, de las cuales no pueden servirse los alcaldes y que

## 10. FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LA SUPERINDUSTRIA

a pesar de control eventual de sus decisiones, son propias de un sistema vertical de protección al consumidor<sup>323</sup>, caracterizado por una preponderante intervención del estado en la protección del consumidor propio a una dinámica de mercado

en la cual la producción y comercialización masiva de bienes y servicios ha repercutido en el bienestar del consumidor, siendo un ejemplo trascendental de ello la institucionalización de la protección al consumidor en China, evidenciado en el san yao wu (es decir, la traducción de los números: 3 15)<sup>324</sup>, que corresponde a la conmemoración del día mundial de los derechos del consumidor, que en el año 2014 coincidió con la entrada en vigencia de la nueva ley del consumidor, que condujo a un cambio significativo, al facilitar el ejercicio de las acciones de grupo, disponer de más instrumentos de protección al consumidor electrónico, y en especial al brindar especial importancia a la seguridad de producto en un país que orientó su modelo económico a la masiva producción y provisión de productos para todo el mundo,

---

323. Tres son los sistemas de protección al consumidor en el mundo: (i) el vertical: caracterizado por su organización alrededor de una agencia que por vía coercitiva asegura el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, que además promueve la difusión y sensibilización en la sociedad civil de la protección al consumidor. Los sistemas verticales se caracterizan por la preponderancia de las autoridades públicas. (ii) el horizontal: En este sistema las asociaciones de profesionales y consumidores adquieren un rol más significativo en la protección del consumidor por inclusión directa de las autoridades públicas, caracterizándose por la corregulación en la protección. (iii) Mixto: A diferencia del sistema horizontal, el estado no efectúa delegación precisa de sus funciones a los particulares, siendo subsidiaria la participación de la sociedad civil. "Tipología de los sistemas de protección al consumidor en los países de la OCDE al 1º de agosto de 2014." (Typologie des systèmes de protection du consommateur dans les pays de l'OCDE - version 1 - août 2014). KAKPO Nathalie. HANNE Hugo. Ministerio de la Economía, la Industria y de lo Numérico de Francia. Dirección General de la Competencia, el Consumo y la Represión de Fraudes. (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes –Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique.) [http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/dgccrf/documentation/dgccrf\\_eco/dgccrf\\_eco29.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/documentation/dgccrf_eco/dgccrf_eco29.pdf)

---

324. "El verdadero significado del san yao wu" (The true meaning of san yao wu). Publicado en la revista "The Economist" el 15 de marzo de 2014. <http://www.economist.com/news/business/21599006-chinas-new-consumer-law-has-local-and-foreign-firms-worried-true-meaning-san-yao-wu>

y que ante el progresivo movimiento protecciónista de los mercados, está incentivando el consumo a través del fortalecimiento de la protección de los consumidores.

**8.** La concesión progresiva en la resolución de conflictos sobre temas de consumo a los particulares, ha paradójicamente conducido a un desvanecimiento del intervencionismo estatal, toda vez que ello ha implicado una carga burocrática que en muchas ocasiones antes de beneficiar al consumidor, brindándole una pronta y eficaz solución a sus problemas surgidos en una relación de consumo, han incluso hecho más gravosa su situación.

**9.** Lo anterior ha justificado la adopción del esquema escandinavo de mediación de conflictos por intermedio del ombudsman, quien si bien se trata de un particular que ayuda a dirimir el conflicto su actividad, se encuentra sujeta a control y vigilancia estatal, contando además con los beneficios que

reporta la especialización de ámbitos de acción del derecho del consumo como sucede en el ámbito de servicios financieros, aseguradores, de prestación de servicios públicos e incluso ante la prestación de servicios jurídicos.

**10.** La intervención estatal en materia de protección al consumidor, obedece a una necesidad del mercado, como consecuencia de un cooperativismo de la relación contractual que propende por la protección del ciudadano en su rol como consumidor<sup>325</sup>, que como consecuencia ineludible del intervencionismo y los instrumentos de protección, tiene la potencialidad de reevaluar la calificación de debilidad en la relación negocial.

---

325. Directiva 93/13/CEE del Consejo del 5 de Abril de 1993 sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores. Preámbulo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0013&from=EN>



Comutador: (571) 5 870 000  
Contact Center: (571) 5 920 400  
Línea gratuita nacional desde teléfonos fijos: 01 8000 - 910165

 @sicsuper

 Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia

[WWW.SIC.GOV.CO](http://WWW.SIC.GOV.CO) ►

## OFICINAS A NIVEL NACIONAL

**Horario de atención:** de 8:00 a.m. a 12:00 m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m.  
Para todas las ciudades el horario de radicación es hasta las 4:30 pm.

### ARMENIA - CASA DEL CONSUMIDOR

Carrera 16 # 14 -30

### BARRANQUILLA - CASA DEL CONSUMIDOR

Calle 38 # 45 - 53 piso 2

### BOGOTÁ

Carrera 13 # 27 - 00, piso 3 atención al ciudadano  
Horario de 8:00 a.m. a 4:30 p.m.

### BUCARAMANGA - CASA DEL CONSUMIDOR

Carrera 15 # 31 - 59 / 67 Piso 3  
Centro Comercial Feghaly

### CALI - Sede Supersociedades

Calle 10 # 4 - 40 Oficina 201

### CARTAGENA - Sede Supersociedades

Torre del Reloj - Carrera 7 # 32 - 39 Piso 2

### CÚCUTA - Sede Supersociedades

Av. 0 (CERO) A # 21- 14

### IBAGUÉ - CASA DEL CONSUMIDOR

Carrera 3 con calle 19 esquina,  
Centro Comercial Andrés López  
de Galarza, locales 1, 2 y 4

### MANIZALES - Edificio Alcaldía

Calle 19 # 21 - 44 Torre A Oficina 1201

### MEDELLÍN - Edificio Bancoquia

Carrera 49 # 53-19 piso 3

### MONTERÍA - CASA DEL CONSUMIDOR

Carrera 3 # 23-32 Centro

### NEIVA - CASA DEL CONSUMIDOR

Carrera 2 # 8 - 05 Local / Oficina 4038  
Centro Comercial Popular Los Comuneros

### PASTO

Calle 16 entre carreras 28 y 29,  
Casa San Andrés

### PEREIRA - CASA DEL CONSUMIDOR

Calle 14 No. 5 - 20 Piso 3

### POPAYÁN - CASA DEL CONSUMIDOR

Calle 5 No. 5 - 68 Piso 2

### SAN ANDRÉS

Avenida Colón # 2-20 Edificio Bread Fruit  
Sede Centro de Servicios del Sector Comercio,  
Industria y Turismo en la Colombia Insular

### SINCELEJO

Carrera 18 # 21-46. Piso 2

### VILLAVICENCIO - CASA DEL CONSUMIDOR

Carrera 30 # 41B - 04. Piso 2.  
Barrio La Grama