

Caracterización de las funciones

jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio,
en el marco de la protección de los derechos del consumidor¹

Characterization of the jurisdictional

*functions of the Industry and Commerce Superintendence, within the setting
of the consumer right protection*

Resumen

Históricamente las fuerzas del mercado han generado una asimetría entre el consumidor y productor y/o proveedor, al punto de desproteger en gran medida a la parte más débil en la relación mercado, el consumidor. El Estado ha venido ejerciendo un papel preponderante, proporcionando herramientas en defensa de los intereses de los consumidores. En el contexto colombiano, estos intentos se han visto materializados con la expedición del denominado Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, y en especial con las funciones jurisdiccionales de carácter especial, atribuidas por el Decreto 4886 de 2011 a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Frente a tan importantes avances, en materia de salvaguarda de derechos de los consumidores, es dable analizar si con las herramientas normativas, se protege de manera efectiva a estos sujetos especiales, ante situaciones que pongan en peligro sus derechos, brindando mecanismos o procedimientos idóneos que garanticen el adecuado y oportuno ejercicio de los mismos.

Palabras clave: consumidores, estatuto del consumidor, jurisdicción, competencia a prevención, acción de protección al consumidor.

Abstract

Historically market forces have generated an asymmetry between the consumer and producer and/or supplier, to the point of reduce protection to a large extent the weaker party in the market-consumer relationship. The State has been playing a preponderant role, providing tools to defend the interests of consumers. In the Colombian context, these attempts have been materialized with the issuance of the so-called Consumer Statute, Law 1480 of 2011, and especially with the jurisdictional functions of a special character, attributed by Decree 4886 of 2011 to the Superintendence of Industry and Commerce (SIC). Faced with such important advances, regarding safeguarding consumer rights, it is possible to analyze whether, with the normative tools, these special subjects are effectively protected against situations that endanger their rights, by providing suitable mechanisms or procedures that guarantee the adequate and timely exercise of the same.

Keywords: Consumers, consumer status, jurisdiction, competition to prevention, consumer protection action.

Rafaela Sayas Contreras

Abogada, docente investigadora de la Universidad de Cartagena, líder científica del programa de Colciencias Consuma Caribe. Magister en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia y Ph.D. en Sociología por la Universidad de Belgrano en Buenos Aires (Argentina). Directora del grupo Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena, categoría A en Colciencias. rafaelaester@gmail.com

Ramón Medina Arteta

Abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, miembro del grupo de investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena, investigador auxiliar del Proyecto Consuma Caribe-Cartagena. ramon.medina0831@gmail.com

¹ Informe de avance del Proyecto Consuma Caribe-Cartagena, en el marco del Programa Colciencias para el Fortalecimiento de las Capacidades Regionales y Locales de los Consumidores: promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo estatuto del consumidor (alcaldes, asociaciones de consumidores y consultorios jurídicos en Santa Marta, Cartagena y Sincelejo) período 2015-2016”.

Recibido:
27 de enero de 2016
Aceptado:
12 de mayo de 2016

INTRODUCCIÓN

El incremento de las relaciones de consumo de la mano de sofisticadas técnicas de venta por parte de los productores/proveedores de bienes y servicios interpelan clásicos postulados de derecho privado relacionados con el principio de igualdad y libertad contractual, establecidos para otras formas de relaciones obligacionales diferentes a las de hoy. Este cambio de contexto reconfigura la posición de los sujetos que contratan de manera particular las personas naturales, consumidoras y eslabón más débil de la cadena de consumo. Este tipo de circunstancias han determinado que al interior de los Estados se propenda por la creación de instrumentos normativos que vayan encaminados a equilibrar estas relaciones, brindando mejores y más eficaces mecanismos de protección a los derechos de los consumidores.

Con ese propósito, se expidió en Colombia la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), un novedoso cuerpo normativo que entra a fortalecer el esquema de protección al consumidor dotándolo de un catálogo de derechos sin precedentes en nuestra legislación, que completa las normativas administrativas y procedimentales relacionadas con las facultades jurisdiccionales que desde el año 2011 habían sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la creación de la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales, cuyo propósito es resolver los conflictos que surjan en las relaciones de consumo.

Es menester ante tal avance significativo en el ámbito de protección a los consumidores, analizar las funciones jurisdiccionales otorgadas a la SIC por mandato del Decreto 4886 de 2011, esto es, determinar las implicaciones, alcance, objeto y asuntos sobre los cuales se despliega el actuar jurisdiccional de la SIC, con el propósito de establecer si con estas nuevas herramientas jurisdiccionales y procedimentales, especiales y específicas, se logra realmente efectivizar el contenido de los derechos de los consumidores consagrados en el estatuto del consumidor.

El desarrollo de este trabajo busca caracterizar las funciones jurisdiccionales especiales de la Superintendencia de Industria y Comercio, frente a la protección y promoción de los derechos de los consumidores en el país, en el marco de la aplicación de lo establecido en el nuevo Estatuto del Consumidor, puesto que en esa medida en primer lugar se determinará si en realidad constituye una ruta que completa las acciones en cabeza de los ciudadanos o, si por el contrario, solamente son normas revestidas con eficacia simbólica.

Metodología

El desarrollo de este trabajo constituye un informe de avance de un proyecto en curso referido a explorar el “Fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de los consumidores: promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo estatuto del consumidor (alcaldes, asociaciones de consumidores y consultorios jurídicos en

Santa Marta, Cartagena y Sincelejo) período 2015-2016”, el cual sigue los parámetros del enfoque cualitativo, jurídico dogmático y descriptivo, con fundamento en información secundaria, de tal suerte que la investigación es de tipo documental, basada en el análisis del texto del Decreto No. 4886 de 2011 y la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor). La misma se articula a partir de la siguiente pregunta problematizadora: ¿redefine la nueva atribución de facultades jurisdiccionales a la SIC, el rol del consumidor frente a la protección real (sustantiva y procesal) en la cadena de consumo? Para tales efectos metodológicamente se estructura el artículo de la siguiente manera: 1) generalidades y contexto institucional de la Superintendencia de Industria y Comercio; 2) asignación de facultades jurisdiccionales a la SIC en materia de derechos del consumidor; y 3) caracterización de las facultades jurisdiccionales de la SIC, para constatar si efectivamente actúan como herramienta propicia para la defensa de los consumidores y por último se plantean las conclusiones.

I. GENERALIDADES

1. Contexto organizacional de la SIC

La intención del presente artículo es determinar las implicaciones, alcance, objeto y asuntos sobre los cuales se despliega el actuar jurisdiccional de la SIC, con el propósito de establecer si con estas nuevas herramientas jurisdiccionales y procedimentales, especiales y específicas, se logra realmente efectivizar el

contenido de los derechos de los consumidores consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano, por ello debemos detenernos a definir los conceptos principales que nos servirán de base o marco teórico antes de analizar a profundidad nuestro objeto de estudio.

En primer lugar, se definirá lo que en el contexto colombiano se conoce como “superintendencia”, precisando, de manera breve, su naturaleza, objeto y alcances.

Las Superintendencias son “organismos adscritos a un Ministerio, que dentro de la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley cumplen algunas funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa” (Olarte y Urbina, 1999).

Este concepto ha tenido, por supuesto, desarrollo legal, y en nuestro país estos organismos, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, son concebidos de la siguiente manera:

Artículo 66: Las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

Ahora bien, en lo que toca a la protección de los derechos de los consumidores en especí-

fico, existe la denominada Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). La presencia de la SIC supone la existencia de un ente especializado en la materia a nivel central, que se encarga del control y vigilancia de los derechos de los consumidores, conjuntamente con otras funciones como por ejemplo protección de la competencia, propiedad industrial, metrología legal, protección de datos personales y vigilancia a cámaras de comercio. Esta funge como “un organismo técnico, de carácter administrativo, adscrito al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, cuya actividad está orientada a fortalecer los procesos de desarrollo empresarial y los niveles de satisfacción del consumo colombiano” (Red Nacional de Protección al Consumidor, 2015).

En desarrollo de lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio “cuenta con específicas funciones para salvaguardar los derechos de los consumidores, proteger la libre competencia y ejercer como Autoridad Nacional de Propiedad Industrial. También cuenta con funciones para vigilar el cumplimiento de las normas relacionadas con la administración de datos personales, reglamentos técnicos, metrología legal y por último, vigilar las Cámaras de Comercio” (Red Nacional de Protección al Consumidor, 2015).

En lo que respecta a las facultades de la SIC en materia de protección de derechos de los consumidores, esta cuenta con dos grandes facultades: las administrativas y las jurisdiccionales. Las primeras se desprenden de su

rol de vigilancia y control (que conllevan el ejercicio del denominado poder de policía) y las segundas, en virtud de atribuciones legales con asidero constitucional, encaminadas a la protección específica de particulares cuando se susciten conflictos de intereses en relación con materias consagradas por la ley, siguiendo determinadas reglas procesales. En este orden de ideas, son necesarios para el sistema los dos tipos de facultades, considerando la posición de vulnerabilidad del consumidor final en la cadena de consumo. En ese sentido, según Velandia (2011), citado por Ossa (2013), hay que tener en cuenta que,

(i) al momento de encontrarse, la oferta y la demanda tienen intereses opuestos, esto es, una quiere cobrar lo más y obtener el máximo beneficio económico posible de la actividad económica que ha emprendido, y el otro quiere pagar lo menos posible por aquellas cosas que requiere para su consumo, y así mejorar su nivel de vida, al adquirir el mayor número de bienes y servicios posibles, con sus mismos ingresos. (ii) En una economía las empresas tienen mayor información que los consumidores. Sólo no se es ignorante en lo que se estudió, por lo que no se puede pretender que todo el universo de personas entienda de cada materia como la percibe un especialista. Entonces quien ha tenido la oportunidad de estudiar un tema, conocerlo al detalle, tiene una ventaja frente a los que no [...] (p. 411).

Ello explica que el Estado deba proteger a la parte débil, es por ello que tales funciones están comprendidas bajo el precepto de que en el actual contexto en que se desenvuelven las relaciones de mercado. Se hace necesario, por ende, procurar una defensa efectiva de los derechos de los consumidores, quienes se presentan como la parte más débil, correspondiéndole al Estado tomar las medidas necesarias para garantizar su protección.

2. Funciones de la SIC en materia de derechos del consumidor

En materia de protección al consumidor, el Decreto 4886 de 2011 asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio facultades tanto administrativas como jurisdiccionales —como ya se planteó—. En este aparte, solamente trataremos de las funciones administrativas de la SIC, las funciones jurisdiccionales serán tratadas con posterioridad.

Las facultades eminentemente administrativas son aquellas que la doctrina y la jurisprudencia denominan de “policía Administrativa”, las cuales surgen del “poder de policía” y que dan lugar a la potestad administrativa sancionadora de la administración.

Para entender un poco mejor, podemos adoptar la siguiente definición traída por la Corte Constitucional (1992), que establece que “el poder de policía es el conjunto de acciones concretas, de orden material, de que disponen las *autoridades para mantener el orden público y controlar los comportamientos que en*

la sociedad se dirigen a alterarlo...” (cursivas fuera del texto).

Al mismo tiempo, al sentir de Ibáñez (2007), citado por la Corte Constitucional (2010), “el poder de policía es de origen francés y se refiere a los actos administrativos de regulación orientados a disponer, por razones de ejecución, las funciones de inspección y vigilancia y control de determinados servicios públicos o actividades de interés público”.

El objetivo de este tipo de actuaciones de la SIC es la protección del interés general y el derecho colectivo de los consumidores, aspecto que diferencia claramente esta función de la meramente jurisdiccional, que persigue la satisfacción de intereses particulares, el del consumidor individualmente considerado.

El mecanismo a través del cual se puede poner en funcionamiento la facultad administrativa, en el andamiaje de la SIC, es a través de la denuncia (queja), con la cual el consumidor pretende que la Superintendencia inicie una investigación administrativa que podría conllevar a la imposición de una sanción administrativa (multa) al proveedor, comercializador y/o fabricante.

En este procedimiento quien presenta la denuncia no obtiene ningún tipo de reconocimiento de carácter particular y directo, ni obtiene la solución individual, sino que busca la protección del interés general y el derecho colectivo de todos los consumidores, en la medida en que la decisión de la SIC beneficia-

rá, en su conjunto, al conglomerado social, es decir, a los consumidores.

El Decreto 4886 de 2011 por medio del cual se modificó la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, establece:

La superintendencia ejercerá las siguientes funciones:

1. [...]

22. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso y ordenar la medidas que resulten pertinentes

En el mismo orden de ideas, plantea la mencionada resolución,

Artículo 12. Funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor.

Son funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor:

1 Decidir y tramitar las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta violación a las disposiciones vigentes sobre protección al

consumidor cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, e imponer de acuerdo con el procedimiento aplicable las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, así como por inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia. (...)

En lo que respecta al contenido normativo del Estatuto del Consumidor, estas facultades administrativas se encuentran consagradas en el capítulo IV de dicha norma, artículos 59 hasta el 67, las cuales ejerce siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad. Para efectos de interpretación de este artículo es necesario remitirnos al artículo 59 del mismo Estatuto, que señala cuáles son las facultades administrativas de la SIC, de las que corresponden a control y vigilancia, entre las cuales se encuentran, por ejemplo, la de velar por la observancia de las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011, cuya competencia le haya sido asignada en el ámbito de su jurisdicción, hacer la apertura de las investigaciones por incumplimiento de las normas que regulen la materia e imponer las sanciones respectivas a los violadores, practicar inspecciones para verificar hechos relacionados con el cumplimiento de las normas, difundir el conocimiento y ejercicio de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas, entre otras funciones.

3. Asignación de facultades jurisdiccionales a la SIC en materia de derechos del consumidor

El poder jurisdiccional, recogiendo lo dicho por Olarte y Urbina (1999), entendido como el poder soberano del Estado para administrar justicia, es una de las funciones públicas de mayor importancia en un Estado de derecho, ella da aplicación a las normas promulgadas en ejercicio del poder legislativo, con lo cual se da estabilidad y seguridad al conglomerado social, incapaz de observarlas sin necesidad de la coerción social.

El acceso a la administración de justicia hoy se tiene como derecho fundamental, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el constituyente estableció la facultad discrecional de otorgar facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas y a particulares de forma transitoria (art. 116).

De esta forma la asignación de facultades jurisdiccionales a la SIC en materia de derecho del consumidor, no puede verse como mero capricho del legislador, sino como producto del desarrollo de un mandato constitucional que propugna por la satisfacción de bienes esenciales establecidos en la Constitución como el efectivo acceso a la administración de justicia y sin lugar a dudas la protección efectiva de los derechos de los consumidores. Así las cosas, de manera excepcional puede otorgar facultades jurisdiccionales a ciertos órganos administrativos:

Artículo 116. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 03 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: 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 y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia 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, en los términos que determine la ley. (...) (cursivas fuera del texto).

Con base a lo dispuesto en el mandato constitucional que precede, la Ley 1480 de 2011 regula lo concerniente a las facultades jurisdiccionales, específicamente en el Capítulo I del título VIII:

Artículo 58. Procedimiento. 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, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de las siguientes reglas especiales:

1. *La Superintendencia de Industria y Comercio o el Juez competente conocerán a prevención.*

La Superintendencia de Industria y Comercio tiene competencia en todo el territorio nacional y reemplaza al juez de primera o única instancia competente por razón de la cuantía y el territorio. (...) (cursivas fuera del texto).

No se trata solamente de tener establecido un catálogo de derechos encaminados a la protección de los consumidores, es necesario que tales disposiciones puedan hacerse valer a través del aparato jurisdiccional. De esta forma, la SIC decidirá asuntos relacionados con vulneración de derechos del consumidor por violación directa de normas de protección contractual, efectividad de garantías, reparación de daños causados en la prestación de servicios que supongan la entrega de un bien o publicidad engañosa, entre otros, específicamente instituidos en la ley en virtud de las ya bastante comentadas facultades jurisdiccionales atribuidas por mandato legal.

Es pertinente resaltar, que el asunto de conceder facultades jurisdiccionales a órganos administrativos no ha estado ajeno al debate jurisprudencial, al respecto, las altas Cortes se han pronunciado y han delimitado los alcances de esta facultad, de manera detallada han precisado este concepto, por ejemplo la Corte Constitucional colombiana, en el año 2002, planteó:

Una interpretación constitucional sistemática del artículo 116 de la Constitución, que permite que algunas autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales, lleva a la conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos que son exigidos a los jueces en general: el haber sido asignado por la ley para conocer de asuntos delimitados por ella misma con anterioridad a los hechos que deba conocer, y contar con independencia e imparcialidad.

La Superintendencia de Industria y Comercio está obligada a garantizar los derechos colectivos de los consumidores en el mercado a través de procedimientos y trámites administrativos que observen el debido proceso. Esta facultad es el desarrollo de la potestad administrativa y las resoluciones a través de las cuales se deciden estos asuntos se traducen en manifestaciones del ejercicio del poder de policía.

Esas funciones jurisdiccionales fueron atribuidas en virtud del conocimiento especializado de algunas entidades para que los ciudadanos encuentren respuestas efectivas a sus demandas de justicia. La posibilidad de que autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales ha sido avalada por la Corte Constitucional cuando en la sentencia C-592 de 1992 consideró ajustado a la Constitución el artículo 32 del Decreto 2651 de 1991 según el cual el Superintendente de Sociedades conocería los procesos de concordado obligatorio. Así, cuando la norma demandada establece que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades jurisdiccionales a prevención, es claro que puede el particular acudir a un juez o a la Superintendencia.

Por consiguiente, la Carta establece dos primeras exigencias para el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas: (i) éstas deben estar claramente delimitadas en la ley y (ii) no pueden recaer en ciertos ámbitos, como la investigación de delitos. Con base en esos criterios, que delimitan las posibilidades que tiene la ley para asignar funciones judiciales a las autoridades administrativas, esta Corte ya ha admitido que las superintendencias desarrollen determinadas funciones judiciales (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1071 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

Con posterioridad, el mismo tribunal ha venido reiterando su criterio, como por ejemplo en decisión tomada en el año 2012:

Las reglas, que se derivan del texto constitucional y de las disposiciones estatutarias que se han ocupado de esta materia, son las siguientes. 1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. 2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asigna-

ción eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz. 3. Se encuentra constitucionalmente prohibido de manera definitiva la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo).

De esta manera, podemos constatar cómo la Corte se ha encargado en más de una ocasión de delimitar lo concerniente a la atribución de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa con el propósito de establecer con claridad los lineamientos bajo los cuales deben ejercer esa función, principalmente para que no se extralimiten de su campo de acción, puesto que vemos que no solo la Corte se empeñó en determinar las circunstancias bajo las cuales pueden desplegar su poder jurisdiccional, sino que también fue muy clara en dejar sentado unas prohibiciones, límites, sobre asuntos que quedan excluidos de su actuar jurisdiccional, reduciéndose este a lo que concierne a su especialidad. Quedan despejadas ante los contundentes pronunciamientos de la Corte, cualquier duda respecto de la legitimidad de la SIC, como autoridad administrativa, para ejercer funciones jurisdiccionales.

4. Caracterización de las facultades jurisdiccionales de la SIC

4.1. Reparto competencial

La norma dota de unas características especiales a las facultades jurisdiccionales de la SIC en materia de protección al consumidor que en comparación con la jurisdicción ordinaria, por ser un organismo especializado, se muestra mucho más efectiva en cuanto a la salvaguarda de los derechos de los consumidores.

Por una parte, se puede determinar claramente, y esto se encuentra incluso expresamente señalado en el estatuto del consumidor, que la Competencia de la SIC para conocer asuntos jurisdiccionales de protección al consumidor es a prevención, es decir, no es exclusiva, ya que también pueden conocer los jueces civiles, tanto municipales como del circuito. Por lo tanto, el demandante tiene la posibilidad de escoger al juez competente. Siguiendo a Ves-covi (1984), y para entender un poco mejor el concepto de prevención, tenemos que este

consiste en que cuando dos o más tribunales son competentes para conocer de un mismo asunto (causa, litigio) el que conoce antes se convierte en competente exclusivo y excluyente de los demás. Prevenir, del latín *praeventione*, significa ver antes, conocer antes que otro. Couture, en su vocabulario jurídico define la prevención como la situación jurídica

en que se halla un órgano del poder judicial, cuando ha tomado conocimiento de un asunto antes que los otros órganos, también competentes, y que por este hecho dejan de serlo (p. 170).

Lo anterior quiere decir que el demandante (consumidor) ante un hecho en el que se evidencie una violación a sus derechos tiene la potestad de escoger entre acudir a la jurisdicción ordinaria (jueces civiles municipales o del circuito) o ante la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la SIC. En el caso de que escoja demandar ante la SIC, la jurisdicción de la SIC reemplazará al juez natural en primera o única instancia, solo retornándole la competencia en segunda instancia.

Quiere decir ello que las competencias de la SIC se erigen como una jurisdicción especializada con respecto a la ordinaria, es decir, la ventaja para el demandante-consumidor, es que es una jurisdicción que va a ser ejercida por un órgano que exclusivamente se encarga de proteger los derechos de los consumidores frente a posibles violaciones, sino que además lo releva de acudir a procesos judiciales que al tiempo deben atender otro tipo de causas.

Ante este panorama, se ubica la SIC como una alternativa real de protección ante el problema de violación de los derechos de los consumidores, en contraste con la justicia ordinaria, toda vez que esta es lenta, rigurosa, paquidérmica; así, acudir a la jurisdicción atribuida a la SIC no solamente coadyuva a superar el

paradigma de la congestión judicial, sino que además cuenta el consumidor con la certeza de que su situación particular va a ser tratada por una jurisdicción especializada solo para tal fin, la protección al consumidor.

Con la instauración de esta jurisdicción especial resulta provechoso que las labores de protección de la Superintendencia de Industria y Comercio, que antes tardaban por la necesidad de pronunciamientos judiciales para su desarrollo, ahora sean resueltas por ellas mismas dentro de los límites constitucionales pertinentes, y con ello se propugne además la consecución de una justicia eficiente, efectiva, ágil e imparcial.

4.2. Asuntos que pueden ser de conocimiento de la SIC, en virtud de sus facultades jurisdiccionales

En desarrollo de la facultad jurisdiccional, la Superintendencia de Industria y Comercio conoce de la denominada acción de protección al consumidor, mediante la cual decide respecto de las controversias que tengan como fundamento:

- La vulneración de los derechos del consumidor;
- Las originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en la Ley 1480 de 2011 y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios;

- Las orientados a lograr que se haga efectiva una garantía;
- Las encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios o por información a publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.

Adicionalmente, la Ley 1480 de 2011 en su artículo 75 encargó a la Superintendencia de Industria y Comercio para que actúe como Secretaría Técnica de la Red Nacional de Protección al Consumidor y, en tal condición, vela por su adecuada conformación y funcionamiento.

5. Acción de protección al consumidor

Es un mecanismo jurisdiccional mediante el cual los consumidores tienen la oportunidad de acceder a los jueces o a la Superintendencia de Industria y Comercio en uso de facultades jurisdiccionales para que decidan sobre reclamos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor. El fin de esta acción es proteger al consumidor de cualquier vulneración en sus derechos, causada por violación directa de las normas establecidas con el objetivo de salvaguardar al consumidor, de conformidad con lo señalado en el numeral 3º del artículo 56 de la mencionada ley.

Para poder interponer la Acción de Protección al Consumidor, como requisito se debe

tener el carácter de consumidor o usuario, conforme a la definición establecida en la Ley 1480:

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.

Adicionalmente, el consumidor debe presentar previamente un reclamo directo ante el productor y/o proveedor del bien o servicio y anexar constancia de ello en la demanda. Esta reclamación puede presentarse por escrito, telefónica o verbalmente y se le deben anexar las pruebas que la soportan. Si el productor o proveedor no responde dentro de los 15 días siguientes a la reclamación, su comportamiento será un indicio grave en su contra y estará sujeto a sanciones. Por último, debe tenerse en cuenta que la Acción de Protección al Consumidor deberá presentarse a más tardar dentro del año siguiente a 1) la expiración de la garantía; 2) la terminación del contrato; o 3) desde que el consumidor tenga conocimiento de los hechos que motivaron la reclamación.

Los procesos que versen sobre

violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas gene-

rales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario con las reglas establecidas en el artículo 58 del nuevo Estatuto de Protección al Consumidor (Diario La República, 2012).

6. Facultades de la SIC para fallar

Una de las ventajas que emergen en el seno de la jurisdicción que ostenta la SIC, es su amplio margen para fallar. Dentro de sus fallos la SIC no está sujeta a decidir en base a lo únicamente pedido en la demanda, el margen de protección en este sentido es amplio, toda vez que basta con que en la demanda se enuncien circunstancias que configuran unos mínimos supuestos procesales y luego la SIC con todo su andamiaje se encargará de indagar exhaustivamente a fin de determinar si se evidencia o no una violación a los derechos de los consumidores.

Los conceptos de *infra*, *extra* y *ultra petita* son adoptados dentro del marco normativo de la Ley 1480 y han de ser observados al momento de la decisión definitiva por parte de la SIC, es decir, hay un margen de apreciación no limitado por la demanda, por ello puede la SIC, en virtud de lo que se llegase a corroborar dentro del discurrir procesal, fallar por debajo de lo demandado, por fuera de lo pedido o más allá de lo pedido. Tales facultades se encuentran estipuladas en el numeral 9 del artículo 58 de la Ley 1480 del 2011:

(...) 9. Al adoptar la decisión definitiva, el Juez de conocimiento o la Superintendencia de Industria y Comercio resolverá sobre las pretensiones de la forma que considere más justa para las partes según lo probado en el proceso, con plenas facultades para fallar *infra*, *extra* y *ultra petita*, y emitirá las órdenes a que haya lugar con indicación de la forma y términos en que se deberán cumplir (...).

Conclusiones

De lo expuesto anteriormente es posible concluir que las facultades jurisdiccionales otorgadas por la Ley 1480 de 2011 a la Superintendencia de Industria y Comercio encuentran pleno asidero constitucional en el artículo 116 superior y en el posterior desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, en el entendido de que tal facultad se otorga con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los principios contenidos en la constitución y, en este caso, para la efectiva protección de los derechos de los consumidores.

Se constata una clara diferenciación entre las facultades administrativas y la facultad jurisdiccional de la SIC; en las primeras prima la protección del interés general y de los derechos colectivos de los consumidores, se desprenden de su rol de vigilancia y control (y que conllevan el ejercicio del denominado poder de policía), y las segundas en virtud de atribuciones legales, con asidero constitucional, encaminadas a la protección específica de

particulares cuando se susciten conflictos de intereses en relación con materias consagradas por la ley, y siguiendo determinadas reglas procesales.

Nos encontramos frente a la creación de una jurisdicción especializada, dotada de unas características especiales (competencia a prevención, reemplazo de juez natural en primera o única instancia, fallos infra, extra, ultra petita), con unas materias susceptibles de su jurisdicción claramente delimitadas, un procedimiento eficaz, que permite que el consumidor tenga pretensiones propias que pueda hacer valer ante los productores y proveedores sin necesidad de acudir a procesos judiciales que son, en últimas, lo que más desincentivaba la reclamación de sus derechos.

Analizar estas nuevas facultades jurisdiccionales de la SIC en materia de derecho de los consumidores nos lleva a establecer que la atribución de funciones jurisdiccionales a entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio da eficacia al catálogo de derechos del consumidor consagrado en la constitución y en las leyes, de la cual carecía debido a la lenta y tardía administración de justicia en cabeza de la jurisdicción ordinaria. La redefinición de competencias en cabeza de la SIC cualifica el panorama de protección de los derechos de los consumidores en Colombia.

REFERENCIAS

- Congreso de la República de Colombia. Ley 1480 de 2011, Diario Oficial No. 48.220, Bogotá, 12 de octubre de 2011.
- Constitución Política de Colombia. (1991) Editorial Leyer.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-557 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barron. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1071 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-537 de 2010, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-896 de 2012, M.P.: Mauricio González Cuervo.
- Diario La República. (Septiembre de 2012). La Acción de protección al consumidor. Recuperado de http://www.larepublica.co/asuntos-legales/la-acci%C3%B3n-de-protecci%C3%B3n-al-consumidor_19691
- Ibáñez, J. E., *Estudios de Derecho Constitucional y Administrativo*. Bogotá: Legis, 2007.

- Olarte, A. y Urbina, L. (1999). *Las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias, su estructura y funciones*. (Tesis de pregrado no publicada) Universidad Pontificia Bolivariana.
- Ossa, D. (2013). Definición, delimitación y análisis del ámbito de aplicación del nuevo Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011). *Revista Facultad de Derecho y Ciencias políticas*, 43(118) 407-441.
- Red Nacional de protección al Consumidor. (2015). Superintendencia de Industria y Comercio. Recuperado de http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/superintendencia_de_industria_y_comercio_pub
- Vescovi, E. (1984). *Teoría general del proceso*. Colombia: Bogotá: Editorial Temis, 1984, pp. 170 y 171.
- Velandia, M. (2011). *Derecho de la competencia y del consumo*. Segunda edición, *Competencia desleal; abuso de la posición de dominio; carteles restrictivos; actos restrictivos; integraciones económicas y protección al consumidor*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.