

# Sistema de protección al consumidor en el marco de un modelo dinámico de gobernanza<sup>1</sup>

## Consumer protection system in the framework of a dynamic model of governance

Recibido: 14 de febrero de 2017 - Revisado: 30 de agosto de 2017 - Aceptado: 17 de noviembre de 2017.

Rafaela Sayas Contreras<sup>2</sup>

Rosaura Arrieta Flórez<sup>3</sup>

Edimer Latorre Iglesias<sup>4</sup>

### Resumen

El derecho de los consumidores desarrolla principios constitucionales que permiten integrar un modelo de cogobierno estructurado a partir de agentes que cooperan para el funcionamiento del sistema de protección a los consumidores en Colombia. El rol desempeñado por cada uno de los agentes determina la mayor o menor protección en las relaciones de consumo. El análisis cualitativo de los diferentes niveles de funcionamiento del sistema relacionados con las interacciones sociopolíticas entre la autoridad pública de control, la sociedad civil organizada, los proveedores de bienes y servicios en las relaciones de mercado y la existencia de una autoridad sancionatoria, determina la mayor o menor protección de los derechos de los consumidores. Las fisuras en la protección derivan de una interacción blanda en los niveles operativos de cogobierno, que inciden negativamente en el desarrollo de las relaciones de consumo.

### Palabras clave

Derecho del consumo, consumidor, gobernanza, relación de consumo, mercado.

### Abstract

The right of consumers develops constitutional principles that allow the integration of a structured co-government model based on agents that cooperate for the functioning of the consumer protection system in Colombia. The role played by each of the agents determines the greater or lesser protection in consumer relations. The qualitative analysis of the different levels of functioning of the system related to the sociopolitical interactions between the public control authorities, organized civil society, suppliers of goods and services in market relations and the existence of a sanctioning authority, determines the greater or less protection of consumer rights. The fissures in protection derive from a soft interaction in the operating levels of co-government, which negatively affect the development of consumer relations.

### Keywords

Consumption right, consumer, governance, consumer relation, market.

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de la ejecución del programa de fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de los consumidores, llamado "Promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo estatuto del consumidor", financiado por Colciencias (2014).

<sup>2</sup> Abogada, Doctora. en Sociología y Magíster en Derecho. Investigadora de la Universidad de Cartagena, Líder científica del Programa Colciencias "Consuma Caribe". Cartagena, Colombia. Correo electrónico: rafaelaester@gmail.com.

<sup>3</sup> Economista, Magíster en Política Social. Investigadora Instituto de Políticas públicas, regional y de gobierno Universidad de Cartagena. Cartagena, Colombia. Correo electrónico: ipreg2@unicartagena.edu.co

<sup>4</sup> Sociólogo, Doctor en Sociología Jurídica e instituciones políticas, docente investigador de la Universidad Sergio Arboleda, sede Santa Marta y director del centro de investigaciones de la misma institución. Correo electrónico: edimer.latorre@usa.edu.co

Para citar este artículo use: Sayas, R., Arrieta, R., Latorre, E. (2018). Sistema de protección al consumidor en el marco de un modelo dinámico de gobernanza. *Revista Civilizar*, 18(34), 61-74.

## Introducción

La expedición de la ley 1480 de 2011, nuevo marco normativo de protección a los consumidores en Colombia supone un redimensionamiento de roles de gobernanza compartida para el funcionamiento de la política pública de protección al consumidor, la misma incorpora desarrollos normativos que reglamentan los derechos de los consumidores que fueron incluidos como preceptos constitucionales.

El análisis de dicha norma enmarcada en la macro gestión estatal permite reconstruir un modelo abstracto, estructurado a partir de agentes que cooperan para el funcionamiento del sistema de protección a los consumidores, aspecto que implica un redimensionamiento de las acciones estatales en el territorio. “Para tales efectos es importante el concepto de gobernanza entendido como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p, 10).

El rol desempeñado por cada uno de los agentes o actores, determina la mayor o menor protección de los consumidores en las relaciones de consumo, por ello se procede a efectuar un análisis cualitativo de la autoridad pública de control, de la participación e incidencia de la sociedad civil, el rol de los proveedores de bienes y servicios en las relaciones de mercado y de la existencia de un adecuado marco normativo en torno de los derechos, deberes y acciones de los consumidores.

Las prácticas económicas y sociales asociadas a los actos de consumo entran a ser reguladas por el Estado en un marco de gobernanza compartida cuyo funcionamiento supone por lo menos tres tipos de agentes presentes: Estado, sociedad y mercado. No obstante, en Colombia estos agentes existían antes de la Ley 1480 de 2011 y han sido ratificados por esta norma, entonces vale la pena preguntarse ¿qué tipo de

circunstancias determinan hoy un cambio en torno a la protección de los derechos de los consumidores? ¿Cuáles de los agentes del modelo de protección han resultado fortalecidos? ¿Posibilita el modelo de protección de los consumidores colombianos un sistema de gobernanza cooperativo en torno a los derechos de los consumidores?

En ese sentido, el objetivo principal del presente artículo es demostrar que la ley 1480 de 2011 desarrolla principios constitucionales que permiten integrar un modelo abstracto, estructurado a partir de agentes que en clave de gobernanza interactúan para el funcionamiento del sistema. El rol desempeñado por cada uno de los agentes determina la mayor o menor protección en los derechos de los consumidores a partir de un andamiaje complejo creado por la norma, integrado por actores público-privados denominado Red Nacional de Protección al Consumidor. El desarrollo del trabajo atiende los parámetros de la investigación cualitativa, descriptiva, analítica, de carácter documental, abordada a nivel dogmático-teórico a partir del análisis de información secundaria.

En un primer lugar se efectuará una aproximación desde algunos elementos del modelo de gobernanza esbozado por Kooiman (2003), posteriormente se reflexionará sobre el origen de los derechos de los consumidores y por último se explorarán los elementos de funcionamiento del sistema: autoridad pública regulatoria, organizaciones de la sociedad civil, las relaciones de mercado en el derecho de consumo y la autoridad sancionatoria.

## Aproximación conceptual desde la teoría de la gobernanza

Abordar el análisis del modelo que fundamenta la protección al consumidor en Colombia implica retomar el concepto de gobernanza, como elemento teórico acuñado desde las ciencias sociales para señalar los profusos cambios en la dirección del Estado. Este será

usado como categoría analítica que posibilita la comprensión de las nuevas dinámicas público-privadas en el marco de las relaciones de consumo en Colombia.

Para efectos de este artículo, se parte de los elementos planteados por Kooiman (2003) relacionados con el avance en la teorización del concepto de gobernanza, como expresión de interacciones sociales, y en esa medida con las características de dinamismo, complejidad y diversidad que connotan dichas interacciones, es decir, la gobernanza socio política concebida en perspectiva holística.

Hoy el Estado se muestra insuficiente para atender todas las necesidades de los asociados, dejando nichos que son descubiertos y aprovechados por la sociedad civil autorregulándose, inclusive con mayor experticia e idoneidad cuando se compara con la oferta estatal. Entender el dinamismo del entramado social y sus actores es un buen punto de partida para expresar en clave de gobernanza el cúmulo de interacciones que posibilitan redefinir la gobernanza socio política.

Kooiman (2003) plantea que la acción de gobernar clásicamente fue concebida como unidireccional y vertical, la cual gradualmente ha experimentado un cambio, que ha generado que se predique hoy en un sentido bidireccional, denominado gobernanza “interactiva”, “fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a interacciones público-público, como a las interacciones público-privado” (Kooiman, 2003, p. 60).

Para el autor, los diversos tipos de interacciones de gobierno pueden ser de tres formas: autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico. El primero implica auto regulación de los sistemas sociopolíticos en términos de fijación autónoma de reglas y desde una concepción autopoiética, en el que el sistema es su propio referente; el cogobierno implica una

interacción horizontal, “los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante” (Kooiman, 2003, p. 66). Este aspecto reviste importancia en la medida que Kooiman expresa que el cogobierno puede ocurrir a niveles micro, meso o macro, reflejando relaciones o interacciones de colaboración y de coordinación entre organizaciones o intersectoriales o de último nivel, en que los acuerdos implican negociaciones con el Estado a un nivel nacional o supranacional.

Si bien son identificables los diferentes niveles e interacciones público-privadas, no lo es menos la existencia de una interdependencia entre estos, idea que permite fundamentar la presencia de los diferentes niveles de cogobierno en el tema de la protección al consumidor, en ese nicho concurren instituciones del Estado y de la sociedad civil. Estas interacciones buscan construir un marco de protección para los ciudadanos beneficiarios de las acciones y relaciones de mercado que se caracterizan por ser altamente asimétricas.

### **Una aproximación al origen de los derechos de los consumidores**

La protección contractual tiene su origen en el derecho romano desde una perspectiva civil, sin embargo, se puede nombrar el derecho del consumo como rama autónoma a partir de la segunda mitad del siglo XX, con normativas propias a favor de los derechos de la parte débil en las relaciones de consumo. En Colombia el derecho del consumo es reciente, fue solo a partir de los años 80 que se expidió un estatuto del consumidor, y alcanzó raigambre constitucional con la Carta Política de 1991, protegiéndose a los consumidores como destinatarios finales de los bienes y servicios en la relación de consumo, a través de la intervención y dirección del Estado y el reconocimiento de los derechos de los consumidores como derechos colectivos.

Los derechos de los consumidores nacen a mediados del siglo XX, producto de las

transformaciones sociales que se dieron en la posguerra. Aunque es una rama novedosa del derecho, tiene sus raíces en el antiguo derecho romano, al igual que la mayoría de ordenamientos jurídicos del mundo occidental. El derecho romano, le reconocía al comprador que resultaba afectado en su compra dos prerrogativas, la primera relacionada con los vicios ocultos de la cosa, y la segunda porque se perdía la posesión sobre la misma como consecuencia del pronunciamiento de una sentencia judicial. El primer caso se llamaba saneamiento por vicios redhibitorios, y el segundo, saneamiento por evicción.

Sin embargo, como la plantean Paniagua y Miranda (2012) pueden afirmarse las primeras medidas en sentido estricto, en torno de una política de defensa de los consumidores en la década de los años sesenta del pasado siglo, en ese sentido afirman:

La aparición del movimiento consumerista en las economías de mercado tiene lugar cuando estas superan determinados niveles de desarrollo y concentración económica: las sociedades posindustriales y de consumo, en tránsito-como conocemos hoy-hacia un capitalismo financiero y tecnológico globalizado, y organizadas a favor de los intereses de los empresarios y del capital [...]. (p. 20).

Por otra parte, Piris (2000) también señala la dinámica proteccionista de los consumidores en los Estados Unidos:

Desde la creación de la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission) en 1914 se empezó a proteger al consumidor, esta protección era más bien incidental como consecuencia de reglar la actividad comercial e impedir la aplicación de prácticas comerciales desleales. No obstante, la idea de identificar al consumidor como un grupo social diferenciado y brindarle protección especial empezó a ganar fuerzas. Esta actividad de control y protección tuvo como corolario la actitud del presidente Kennedy quien decisivamente reconoció a los consumidores

entidad como grupo económico y asumió la defensa de sus derechos propiciando la primera ley de defensa del consumidor en el mundo (p. 3).

En 1985, con el propósito de armonizar la protección de los consumidores a nivel global, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adopta la resolución No. 39/248, la cual fue resultado de un largo estudio sobre las legislaciones de protección al consumidor en varios países; debido al contraste que existía en la protección que brindaban los países desarrollados a sus consumidores y la que brindaban los países en desarrollo a los suyos. A través de dicha resolución la ONU hace un llamado a fortalecer las legislaciones de protección al consumidor en el derecho interno desde las recomendaciones formuladas de carácter supranacional.

Se trasciende entonces de la relación contractual clásica, fundada en la igualdad formal de los sujetos negociales reguladas por los códigos civiles decimonónicos cuyo eje suponía relaciones contractuales entre iguales, a relaciones de consumo mediadas por el mercado, respecto de las cuales el Estado debe intervenir en favor del eslabón más débil, el consumidor, pudiendo regular a través de normas y políticas públicas los derechos obligaciones y alcances de los actores económicos involucrados en las relaciones de consumo. En ese sentido interviene el Estado a través de acciones correctoras del mercado buscando que se realice la igualdad material en las relaciones contractuales de consumo. Por ello,

La Constitución colombiana de 1991, en el capítulo correspondiente a los derechos colectivos, consagró en el Artículo 78 la protección de los derechos de los consumidores. En él se establecieron significativos principios, que han sido muy importantes en aras de establecer un nuevo tipo de derecho, los cuales entran a modificar de manera significativa algunos de los fundamentos tradicionales del derecho privado. Temas como el de la autonomía de

la voluntad privada, la relatividad de los contratos, la responsabilidad civil derivada de los daños causados por productos, la intervención por parte del Estado en actividades típicamente mercantiles, a través de la inspección y vigilancia, han variado de manera importante (Echeverry, 2012, p. 14).

A continuación, se procede a analizar los elementos del sistema de protección a los consumidores en clave de gobernanza.

### **Estado y autoridad pública de control**

La tendencia a nivel latinoamericano en materia de derecho del consumo se orienta hacia su constitucionalización, la protección de los consumidores en el marco de los Estados nacionales puede ser establecida desde disposiciones constitucionales o a través de la vía legislativa. Esta tendencia la siguen, Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Costa Rica.

Las relaciones asimétricas en la relación de consumo determinan el rompimiento de un postulado clásico del derecho que es la igualdad contractual entre contratantes, el derecho del consumo reconoce que en efecto hay una relación contractual, la misma tiene otros componentes no considerados como las nuevas tecnologías, el análisis de pautas de consumo y la relación entre el consumo y el desarrollo, por ello el rol que el Estado adquiere se orienta hacia el carácter garantista de los derechos colectivos de los consumidores, aspecto que se refleja y replantea los retos de la política pública (Sayas, 2015, p. 5).

En Colombia antes de 1991, los derechos de los consumidores eran regulados por leyes y decretos leyes, fungiendo como autoridad de control la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), organismo técnico adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), cuyo objetivo es la protección de los derechos de los consumidores, la promoción de la libre competencia, la protección de datos en el marco de la estrategia de la libre competitividad en relación con la

intervención del ejecutivo en las relaciones económicas del país.

La existencia de un ente público de control en la materia nace en Colombia a mediados del siglo XX con el ánimo de concretar la vigilancia del mercado a través de la regulación de precios, esto quiere decir, que las funciones que hoy ejerce la SIC a través del tiempo fueron ejercidas por instituciones que cumplían el mismo cometido y que han variado de nombre, por ejemplo, la Superintendencia de Regulación Económica (1958) y la Superintendencia Nacional de Precios (1968), creada a través del decreto 2562 de 1968, adscrita al Ministerio de Fomento.

Mediante la expedición del Decreto 2974 del 03 de diciembre de 1968, el Gobierno nacional reestructuró el Ministerio de Fomento, renombrándolo Ministerio de Desarrollo Económico y en el capítulo II, artículos 25 al 39, creó la Superintendencia de Industria y Comercio.

En la década de los setentas, el Gobierno nacional haciendo uso de las facultades atribuidas por la Ley 2 de 1973, mediante Decreto 201 de 1974, crea la Superintendencia Nacional de Productos y Precios como organismo adjunto al Ministerio de Desarrollo Económico, teniendo como funciones el control y la fijación de políticas de precio. Posteriormente, surge la necesidad de separar la función de fijación de precios, de la de control.

A partir de lo anterior, el Gobierno designó entidades expresamente determinadas para el estudio y análisis de las solicitudes de modificación de tarifas y precios y la rendición de los conceptos pertinentes según el sector económico, otorgando a cada una de ellas la facultad de fijar los precios a su respectivo sector. Fue entonces que mediante decreto 149 de 1976 desapareció la Superintendencia Nacional de Productos y Precios, se redistribuyeron sus funciones y se revisó la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y

Comercio, a la que además de mantenerle las funciones establecidas en el Decreto 201 de 1974, se le adicionaron las funciones de dirección, control y coordinación en materia de propiedad industrial y servicios administrativos e industriales.

En la década de los 90, el Gobierno nacional en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 20 transitorio de la nueva constitución política, mediante el Decreto 2153 del 30 de diciembre de 1992, reestructuró la Superintendencia de Industria y Comercio.

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 a otras funciones como por ejemplo protección de la competencia, propiedad industrial, metrología legal, protección de datos personales y vigilancia a cámaras de comercio.

Sin embargo, la función de protección al consumidor a cargo del Estado se asegura de manera descentralizada, a través de las competencias de control y vigilancia establecidas para los alcaldes como autoridades territoriales en su calidad de autoridad pública (art. 62 Estatuto del consumidor). Coadyuvan además en la misma función, en el marco del principio de desconcentración, los siguientes entes: intendencias delegadas departamentales y regionales de las Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Superintendencia de Sociedades.

Normativamente están claras las competencias de los entes de vigilancia y control, en la medida que la Ley 1480 de 2011 establece en su artículo 64 que “las Alcaldías y las Intendencias Delegadas Departamentales y Regionales de la Superintendencia de Servicios Públicos y Sociedades, conformarán el sistema de regionalización de las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio”.

Antes de la expedición del Estatuto de Consumidor (Ley 1480 de 2011) no era evidente el impacto de la SIC a nivel territorial, de hecho, no deja de ser un ente central con procedimientos centralizados, en cuanto a los procedimientos de control. Por otra parte, las autoridades locales que se concretan en la autoridad conferida a las alcaldías como ente local de vigilancia, no están ejerciendo con suficiencia la función que la ley les asigna, teniendo en cuenta que los alcaldes municipales/distritales delegan la competencia a funcionarios subalternos, los cuales desconocen el rol que les corresponde; esto unido a la debilidad presupuestal de los entes territoriales y a la excesiva dependencia de los recursos de la Nación, deja en situación de desamparo los derechos de los consumidores.

Las circunstancias particulares de organización del Estado colombiano, en materia de protección al consumidor, expresa la tensión centro-territorio y la dificultad en la articulación en relación de gobernanza con las autoridades locales, dando pie a vías alternativas de protección mediante el diseño de programas gubernamentales en virtud de los cuales la SIC asegura una mayor presencia en los territorios, por ejemplo, los programas “Casas del consumidor” y “Ruta del consumidor”, que buscan más proximidad al ciudadano.

Sin embargo, el avance del modelo de protección se estructura desde un nuevo enfoque de gobernanza, a partir de la creación de la Red Nacional de Protección al Consumidor (RNPC) como forma de cogobierno, establecida en el artículo 75 de la Ley 1480 de 2011, para difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los Consumidores en todas las regiones del país, la cual centraliza en varios niveles de gobierno, a actores e instituciones como por ejemplo superintendencias, ministerios, gobernaciones, consejos nacionales y locales de protección al consumidor, alcaldías, ligas y asociaciones de consumidores;

## La sociedad civil organizada

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen una labor importante en la comunidad en la que se insertan. La base constitucional del derecho de asociación se encuentra en artículo 38 de la Carta Magna que plantea: “se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”.

Las iniciativas para constituir organizaciones del tercer sector se incrementan, sin embargo, no pasa igual con las asociaciones o colectivos para la defensa de los consumidores. Colombia no se destaca por una fuerte tradición asociativa en el tema del consumo, reflejada en la trayectoria de organizaciones con capacidad de incidencia que den visibilidad, promoción y defensa a los derechos de los consumidores.

En el año 1970 fue fundada la Confederación Colombiana de Consumidores (CCC) ente sin ánimo de lucro, cuyo fin es luchar por la defensa de los consumidores. Esta ha venido cumpliendo una labor significativa definiéndose como una entidad sin ánimo de lucro, cuya finalidad es la de agrupar a los consumidores para la defensa de sus intereses, para luchar contra el incremento del costo de vida y para fomentar la productividad en general.

A la CCC se le abona un largo trayecto en la materia, ganando espacios entre la ciudadanía, por ejemplo, la emisión del “Boletín del Consumidor” en la televisión nacional. Esta asociación padece los mismos problemas que en su momento ha tenido la SIC, relativos a la debilidad en la articulación territorial con organizaciones de base. Sin embargo, no se entiende la misma como falta de voluntad, más bien obedece a la limitación en los recursos para cubrir la totalidad del territorio, cuando se es autosustentable.

La CCC agrupa las ligas que existen en el país, estos colectivos deben procurarse sus re-

ursos económicos, pues hasta la fecha no han contado con subsidios estatales para el cumplimiento de sus labores, circunstancia que opaca en parte su cometido, debido a que la actividad de los líderes locales es *ad honorem*, subsistiendo muchas ligas formalmente, pero en términos cualitativos, no ejercen actividad alguna, de hecho las que son activas no alcanzan a producir a nivel nacional una incidencia fuerte en materia de comercio justo.

Uno de los aspectos favorecidos con la nueva normativa del consumidor es precisamente la participación ciudadana, el artículo 3 consagra en los apartados 1.8 y 1.9 el derecho a la participación y el derecho a la representación; el primero de ellos orientado a la facultad de los ciudadanos de poder organizarse y ser escuchados por las autoridades públicas como colectivos en la toma de decisiones que les afecten, y, segundo, que puedan ser representados por sus organizaciones frente a reclamos y solución de controversias.

Las relaciones organización/participación y ciudadana/incidencia, es importante en Colombia, de hecho, si un aspecto expresa un punto débil en el tema de consumo es este; no existen los espacios suficientes para que los colectivos de consumidores sean escuchados, quedando descubierta una falta de articulación entre ciudadanía/gobierno local/ SIC.

Sumado al punto anterior, se resalta en este análisis, la sostenibilidad de las ligas y colectivos en la prestación de servicios, aspecto que se ve reforzado con la creación de “ligas universitarias de consumidores” adscritas a los consultorios jurídicos de universidades públicas y privadas, iniciativa promovida por el fundador y presidente de la CCC, cuando promueve la creación de la primera liga universitaria en el año 2009, en la ciudad de Ibagué. A continuación, se puede apreciar la tabla de registro de ligas y asociaciones en Colombia y el gráfico ilustrativo de las ligas y asociaciones activas con su vinculación al territorio:

**Tabla 1.**  
**Ligas y asociaciones activas por departamento en Colombia 2015**

Departamento	No. de Ligas	No. de Asociados	Ligas activas	Ligas inactivas	Asociaciones activas
Amazonas	1				
Antioquia	1	1			1
Arauca	1				
Atlántico	1		1		
Bolívar	2		2		
Boyacá	1		1		
Caldas	9	1	1		1
Caquetá	1				
Casanare	1				
Cauca	9	1	2		1
Cesar	1		1		
Córdoba	4	1	4		1
Cundinamarca	62	3	8	2	1
Huila	1		1		
Guajira	1				
Magdalena	1	1			1
Meta	1				
Nariño	1		1		
Norte de Santander	2		2		
Quindío	0	1			1
Risaralda	7	1	5		1
San Andrés	1		1		
Santander	2	1			
Tolima	2		1		
Valle del cauca	4		2		
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Red Nacional de Protección al Consumidor.

Existen 117 ligas y 11 asociaciones con dinámicas locales, organización embrionaria y muy poca incidencia, con excepción de la Confederación Colombiana de Consumidores (CCC) que funciona desde la capital y desempeña un nivel de incidencia significativo a nivel nacional.

En la siguiente ilustración se puede apreciar el contraste de las ligas y asociaciones existentes en el centro de Colombia con respecto a las que existen en la periferia, aspecto que explica por qué, en un país con más 47 millones de habitantes, el accionar de las ligas es casi nulo.



**Ilustración 1.**  
**Ligas y asociaciones de consumidores en Colombia**



Fuente: Elaboración propia con base en información de SIC.

Otro aspecto débil en los municipios se relaciona con la integración y funcionamiento de los consejos de protección al consumidor, instancia plural que según el decreto 1009 de 1998 y la Ley 1480 de 2011, forma parte de la RNPC. A estos, en el ámbito territorial de funcionamiento, les compete asesorar la política pública de consumo y promover el conocimiento, protección y defensa de los derechos de los consumidores.

Según el artículo 76 del Estatuto del Consumidor “los alcaldes y gobernadores garantizarán” el funcionamiento de los mismos, sin embargo, estos creen cumplir su obligación le-

gal con la expedición del acto administrativo de constitución, pero, una vez se formalizan dichos consejos, se tornan inoperantes. Este dato es contundente en el análisis, tomando en consideración los consejos como espacio de participación ciudadana, pero si estos no se reúnen, ni son deliberantes, ¿cómo pueden los ciudadanos ser escuchados en los tópicos relevantes en la materia?

Respecto de este componente del sistema, la constitución y funcionamiento de las ligas de ciudadanos consumidores se reglamentó desde el año 1982, no obstante, la participación ciudadana en la materia es débil, las mismas no

tienen capacidad instalada, y tampoco los recursos que les permita actuar con autonomía. El decreto 1441 de 1982 alude directamente a ellas en los siguientes términos:

Artículo 1. Liga de Consumidores: Entiéndese por liga de consumidores, toda organización constituida mediante la asociación de personas naturales, con sujeción a las normas previstas en el presente decreto, cuyo objeto sea garantizar la protección, la información, la educación, la representación y el respeto de los derechos de los consumidores de bienes y servicios, así como velar por el pago de las indemnizaciones a que se hagan acreedores, según la ley, por la violación de sus derechos.

Las ligas como organización civil de personas también forman parte de la RNPC, por el solo hecho de constituirse como tal y obtener el reconocimiento ante la ley.

## Mercado y relaciones de consumo

Según el DRAE, la definición de mercado en principio coincide con la ubicación geográfica o sitio destinado para la compra de bienes y servicios. Una definición más amplia alude a un conjunto de actividades realizadas por los agentes económicos o conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes. También es definido como conjunto de consumidores capaces de comprar un producto o un servicio.

A partir de estos conceptos se puede afirmar que las definiciones apuntan a la presencia de agentes económicos y al conjunto de intercambios comerciales; lo cual quiere decir que el mercado “es un mecanismo socialmente habituado para establecer precios y, sobre todo, comunicar información acerca de productos, cantidades, consumidores y compradores potenciales [...]” (Hernández, Rodríguez y Moreno, 2004, p. 42).

Los agentes económicos por una parte son los proveedores de productos, es decir de bienes y servicios y por la otra, los consumidores que

se encuentran en una posición de asimetría con respecto de los agentes de mercado, al integrar el último eslabón de la cadena de consumo, Piris (2000) da cuenta de dicha inferioridad cuando afirma que

Individualismo y principio de no intervención del estado aplicados a la relación de consumo dio origen a la “Teoría del libre mercado y el consumidor individual”, en la que hipotéticamente empresario y consumidor se encontraban en igualdad de condiciones en el contexto de un mercado libre regido por las reglas de la oferta y la demanda. La realidad se encargó de demostrar esta falacia, ya que el consumidor era frecuentemente víctima de abusos como consecuencia de detentar una situación de inferioridad en el mercado. Incluso el propio derecho mercantil, donde se desenvuelven la casi totalidad de las relaciones de consumo, se origina y desarrolla con una impronta del todo ajena a la realidad del consumidor (p. 2).

La tradición en Colombia es el asociacionismo de empresarios y comerciantes, no de consumidores, la cual se mantiene hasta la fecha. Las asociaciones más fuertes datan de inicios del siglo XX, fundadas en defensa de sus intereses frente las instancias gubernamentales, por ejemplo, Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI) fundada en 1944, y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), ente que “nace con el objetivo de defender y representar los intereses del comercio organizado frente a las diferentes instancias gubernamentales”. En el año de 1945, se constituyen otras asociaciones de carácter financiero como ASOBANCARIA, FASECOLDA, ANIF, ASOFIDUCIARIAS entre otras.

Las relaciones de mercado en Colombia son dinámicas, más aún con la adopción de políticas neoliberales apalancadas desde el Gobierno en un marco de internacionalización de la economía y mínima intervención regulatoria del Estado. En contextos de globalización, surge un replanteamiento en las relaciones comerciales, específicamente de los principios de autonomía de la voluntad e igualdad contrac-

tual, de profunda tradición en nuestros añejos códigos civiles. En ese orden de ideas, vemos un mercado vigoroso que se nutre del capital y encuentra en el derecho las formas legales para operar en una economía global, en detrimento de los derechos de los ciudadanos consumidores ubicados en los Estados nacionales y siendo el último eslabón de la relación de consumo.

Así las cosas, la normativa ilustra el objeto y ámbito de aplicación del estatuto del consumidor en el marco de las relaciones de consumo en todos los sectores de la economía que no tengan una regulación específica, para productos nacionales y extranjeros:

Art. 2°. Objeto. Las normas de esta ley regulan los derechos y obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente. Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial [...].

Esta ley es aplicable a productos nacionales e importados y da cuenta de las negociaciones en el marco de relaciones de consumo desde una lógica de mercado, no desde el clásico contrato regulado por los códigos de comercio o civiles. Quiere decir ello que la relación de consumo tiene unos elementos particulares relacionados en primer lugar por quienes intervienen en la relación (productor, proveedor, consumidor) y, en segundo lugar, por su posición débil en la relación jurídica configurada por el mercado. Según Villalba (2017) el consumidor es débil.

Debido a su escaso o nulo poder de negociación, esto se expresa en la inmensa diferencia de poder económico que tiene el consumidor con sus cocontratantes de manera general [...] debido a la poca información con la que cuenta para tomar decisiones en el contexto del mercado y porque tiene un escaso poder de litigio (p. 99).

## **Autoridad sancionatoria**

El sistema de protección al consumidor se completa con la autoridad que impone sanciones y condenas por la vulneración de los derechos de los consumidores relacionados con el incumplimiento de la garantía legal, las condiciones contractuales, la publicidad engañosa y los daños sufridos por el uso del bien o servicio adquirido. El estatuto del consumidor plantea acciones en favor de los consumidores, las cuales se suman a las acciones constitucionales y ordinarias ante los jueces civiles, que abarcan protección individual (demandas de protección al consumidor o por daños por productos defectuosos), como también protección colectiva (denuncias y acciones de grupo).

Las facultades de la autoridad sancionatoria concretan en la asignación de competencias administrativas a la SIC y de competencias jurisdiccionales a los jueces civiles o a prevención a la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la SIC.

Las facultades administrativas se desprenden del rol de vigilancia y control de la Superintendencia y las ejerce como policía administrativa. Las segundas, en virtud de atribuciones legales otorgadas a los jueces o funcionarios con competencias jurisdiccionales. Así las cosas, para el funcionamiento equilibrado del sistema son necesarias los dos tipos de atribuciones por su carácter de complementariedad puesto que unas se orientan más a la protección al consumidor relacionado con las denuncias de ciudadanos, el deber de información y la publicidad engañosa; y las otras con el ejercicio del derecho de acción ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, a elección del consumidor afectado, previa la reclamación directa ante el productor o proveedor.

Las acciones jurisdiccionales ante los jueces ordinarios y ante la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales terminan con sentencia judicial condenatoria o absolutoria, mientras que las ac-

ciones administrativas pueden concluir con la imposición de una sanción pecuniaria para el infractor.

Sobre el particular, la autoridad sancionatoria se ha venido fortaleciendo bajo la vigencia del nuevo Estatuto del Consumidor, con sanciones ejemplarizantes para los productores y proveedores por defraudación de la confianza de los consumidores por ejemplo en el caso de la cartelización.

### **Co-gobernanza para la protección al consumidor**

El sistema de protección para los consumidores integra un modelo de gobernanza en red, cada uno de los actores e instituciones que lo conforman tiene un rol legalmente establecido. El sistema siempre va a estar atravesado por la fuerza del mercado frente a consumidores estimulados y condicionados para que consuman, en el marco de la cadena que integra la relación de consumo. Los procesos de consumo privilegiarán el comercio justo en la medida que los consumidores conozcan sus derechos, pero al tiempo se fortalezcan los actores que integran el sistema, especialmente con la presencia de organizaciones de la sociedad civil y robustecimiento de la autoridad sancionatoria.

Las diferentes dimensiones de cogobierno se ilustran en los niveles micro, meso y macro. En el nivel micro se reconfiguran las interacciones desde los espacios locales, específicamente en las actividades de los ciudadanos consumidores, las ligas y los consejos de protección al consumidor, interacción que expresa su valor como ejercicio de participación ciudadana y acción política. Sin embargo, esta interacción no tiene la fuerza necesaria para incidir a nivel meso, como relación de coordinación de las organizaciones de consumidores frente a las instituciones sectoriales que integran la RNPC, por ejemplo, interacción con alcaldías y casas del consumidor.

Por tanto, es poco el avance en el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas en cabeza de los alcaldes, no obstante, es significativa la interacción de la ciudadanía y de las ligas de consumidores, con las casas del consumidor ubicadas en los territorios a instancias de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

Por último, el nivel macro del sistema, toma encarnadura en los direccionamientos generales que se hacen desde el Ministerio de Industria Comercio y Turismo y la SIC a través de directivas y acuerdos con el sector empresarial, en torno a las buenas prácticas en materia de consumo y al fortalecimiento de las facultades de inspección, vigilancia y sanción.

La RNPC expresa un modelo de vanguardia en materia de protección al consumidor, que integra diferentes niveles de gobierno y escenarios de interacción, que reflejan el dinamismo y complejidad de las relaciones de consumo, con una característica particular, la SIC como secretaria técnica de la red promueve la participación de la ciudadanía respetando la autonomía de las organizaciones del tercer sector.

La promoción y protección de los derechos de los consumidores, no es un nicho privativo del Gobierno, por el contrario, en clave de gobernanza, su función es de coordinación de la política pública respectiva. De hecho, la RNPC promueve dinámicas territoriales para la promoción de interacciones a nivel meso y micro, entre instituciones, organizaciones de consumidores y otros actores público-privados.

Como se ha venido sosteniendo, la gobernanza para la protección del consumidor es compartida, el rol desempeñado por cada uno de los agentes o actores determina al final la mayor o menor protección de los estos en las relaciones de consumo. Concebir sobre el particular un modelo abstracto, posibilita rastrear desde las responsabilidades de cada sector, su incidencia o no en la protección/desprotección de los consumidores, circunstancia que está mediada por

la fuerza del mercado y en la asimetría de los consumidores en la relación de consumo.

En el caso colombiano, la concepción de este modelo permite mostrar que, si bien la ley 1480 de 2011 constituyó un avance importante en la materia, las interacciones del sistema aún no son las ideales. La falta de voluntad política de alcaldes y gobernadores en los territorios y la debilidad de las organizaciones civiles aún siguen inclinando la balanza hacia el mercado. Luego, concebir un funcionamiento ideal de este modelo, implica la gestión de mejores políticas públicas, la voluntad política de los gobernantes, la educación de los consumidores y el compromiso de los sectores económicos (mercado) en la materia.

## Conclusiones

Los derechos de los consumidores en Colombia han tenido un desarrollo que ha sido progresivo, su protección ha sido reforzada por las normas constitucionales y su desarrollo legislativo, en un amplio espectro que abarca no solo sus derechos en su naturaleza individual, sino en su naturaleza colectiva.

La mayor o menor protección de los mismos tiene relación con el tipo de interacción sociopolítica en el marco de la Red Nacional de Protección al Consumidor (RNPC), la cual, tomando en consideración los elementos de la gobernanza social y sociopolítica de Kooiman, expresa una interacción o cogobierno en diferentes niveles, micro, meso y macro, interacción que da cuenta de unos actores sociales e institucionales que inciden en el funcionamiento del sistema y que se estructuran a partir de una autoridad pública de control, la sociedad civil organizada, el mercado y la autoridad sancionatoria. Los problemas de protección al consumidor reflejan la interdependencia de esa red de actores e instituciones, en una interacción real.

La autoridad pública de control se cumple en un esquema de gobernanza en una coordina-

ción que se ejerce desde el centro por la SIC, irradiándose a todos los territorios. Sin embargo, la fisura ocurre en la articulación de los territorios teniendo en cuenta que la Red involucra a las alcaldías, como autoridad local a la que se otorga competencias directas en la materia, las cuales son desconocidas.

La sociedad organizada en el esquema de cogobierno muestra el lado más flaco, teniendo en cuenta que la tradición asociativa en materia de consumo es débil lo que determina una interacción blanda en los ejes organización/participación y ciudadana/incidencia, debido al tipo de organización de las ligas y asociaciones de consumidores que por sí mismas no tienen la fortaleza empresarial de tener recursos que permitan su sostenibilidad y menos aún lograr incidir en contextos locales. Más aun, con ciudadanos dispuestos a consumir, pero con poca formación en el conocimiento y exigibilidad de sus derechos.

El mercado es el eslabón fuerte en la cadena de consumo integrado por el segmento de productores y proveedores de bienes y servicios, que estimula el consumo y ofrece condiciones contractuales bajo la forma de contratos adhesivos. Este, muchas veces es reticente a asumir el compromiso de las garantías legales de bienes y servicios ofrecidos.

Por último, la autoridad sancionatoria que opera en el nivel jurisdiccional o en el nivel de policía administrativa, con sus competencias dadas por la ley son complementarias para asegurar la protección de los derechos de los consumidores, bien porque a los transgresores se les condena judicialmente o se les sanciona administrativamente.

Al analizar los elementos que estructuran el sistema, podemos afirmar que no son interacciones aisladas sino interdependientes que reflejan niveles de complejidad, dinamismo e incertidumbre. Los niveles de cogobierno no siempre funcionan de manera ideal en la RNPC,

aspecto que permite concluir que los problemas de protección al consumidor dan cuenta de la debilidad en las interacciones, específicamente a nivel micro, relacionado con los ciudadanos y las organizaciones civiles de consumidores, por una parte, y por la otra, de la interacción a nivel meso, orientada al nivel de coordinación nación/territorio.

## Referencias

- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Editorial Plaza y Valdés.
- Constitución Política de Colombia. 1991. Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 1441 de 1982. Por el cual se regula la organización, el reconocimiento y el régimen de control y vigilancia de las ligas y asociaciones de consumidores y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 36024. Presidencia de la República de Colombia.
- Decreto 1009 de 1988. Por el cual se crean y organizan los Consejos Departamentales de Protección al Consumidor y el Consejo Distrital de Protección al Consumidor. Diario Oficial No 38349. Presidencia de la República de Colombia.
- Echeverri, V. (2012). Algunos fundamentos para la protección del consumidor. En: *Una mirada a la ley 1480 de 2011*. Colombia: Cámara de Comercio de Medellín y Tragaluz Editores.
- Hernández, I., Rodríguez, M., y Moreno, A. (2004). Mercado vs Estado: un debate inconcluso. *Revista economía y desarrollo*, 1(3), 39-52.
- Kooiman, J. (2003). Gobernar en Gobernanza. En: *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios Goberna.
- Ley 1480 de 2011, Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 48220. Congreso de la República de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. *Directrices para protección al Consumidor*; Resolución No. 39/248.
- Ossa, D. (2010). Protección, garantía y eficacia de los derechos del consumidor en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 112(40), 203-239.
- Paniagua, M. y Miranda, L. (2012). La protección de los consumidores y usuarios y la irrupción del derecho de los consumidores. En: *Derecho (privado) de los Consumidores*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Piris, C. (2000). Evolución de los derechos del consumidor. En *Comunicaciones científicas y Tecnológicas*. Chaco: Universidad Nacional del Nordeste. Recuperado de [http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2000/1\\_sociales/s\\_pdf/s\\_006.pdf](http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2000/1_sociales/s_pdf/s_006.pdf)
- Sayas, R. (2015). Consumo y Regionalización: El reto de La Desbogatización de la política pública en Colombia en el marco del nuevo estatuto del consumidor. En *Memorias Congreso Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Recuperado de <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Regionalizaci%C3%B3n-y-politica-p%C3%ABblica-de-consumo-Sayas-Rafaela-Alacip-2015.pdf>.
- Villalba, J. (2017). *Delimitación y alcance del derecho del consumo en Colombia*. En: *Estudios de derecho del consumo (Ley 1480 de 2011). Conceptos básicos, garantías, publicidad y cláusulas abusivas* (Tomo I). Colombia: Universidad de la Sabana.