

Protección, garantías y eficacia de los derechos del consumidor en Colombia¹

“Protection, guarantees and effectiveness of the consumer rights in Colombia”

«Protection, les garanties et l’efficacité des droits des consommateurs en Colombie»

Daniel Ossa Gómez²

Resumen

¿Estará el consumidor colombiano del siglo XXI suficientemente protegido ante la dinámica de mercado que presenta la economía colombiana de hoy? Esta es la pregunta que intenta resolver la presente investigación, a través del estudio exhaustivo de lo que hay en Colombia para protegerlos: qué normas han sido promulgadas al respecto, cuáles son sus derechos, qué acciones y herramientas tienen para hacerlos respetar, quiénes son los encargados de velar por su protección, quiénes los representan y, al analizar la eficacia de estas instituciones a la luz de las necesidades del consumidor colombiano de hoy, concluir finalmente si Colombia requiere reconstruir su sistema de protección al consumidor, o si con las múltiples disposiciones existentes es suficiente para protegerlo.

Palabras clave: protección del consumidor, derecho, derecho económico, economía de mercado, globalización.

-
- 1 El presente artículo fue el ganador del Primer Concurso “junior” José Ignacio de Márquez en derecho Económico, en representación de la Universidad Pontificia Bolivariana, y es fruto de la investigación exhaustiva de normas, jurisprudencia y ensayos científicos realizados en el país sobre los derechos del Consumidor en Colombia, especialmente del libro *Política y Derecho del Consumo*, que reúne las principales intervenciones realizadas en el seminario de discusión sobre este tema, convocado y presidido por el ex presidente Belisario Betancur, y efectuado en la sede de la Fundación Santillana los días 1, 2 y 3 de abril de 1998, en Bogotá - Colombia.
 - 2 Estudiante de noveno semestre de Derecho en la Universidad Pontificia Bolivariana. Monitor del Área de Derecho Privado de la misma universidad. Correo Electrónico: danielossagomez@hotmail.com

Este artículo fue recibido el día 2 de febrero de 2010 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria n.º. 10 del 18 de mayo de 2010.

Abstract

Is the Colombian consumer of the 21st century protected well enough from the market dynamics of the current Colombian economy? This is the question this article tries to answer, with an extensive investigation of what Colombia has to protect them: Which laws have been promulgated in this topic, which are their rights, which actions or tools they have to enforce them, which authorities are responsible for their protection and who are their representatives. After this overview, the article analyzes the effectiveness of these means and institutions, to finally state whether Colombia's existent normative system is sufficient to protect consumers, or if it requires to be rebuilt.

Key Words: consumer protection, Law, economic law, market economy, globalization.

Résumé

Est-ce que le consommateur colombien du XXI^e siècle sera suffisamment protégé face à la dynamique du marché que présente l'économie colombienne d'aujourd'hui ? Telle est la question qui tente de résoudre cette recherche. Ceci, à travers l'étude exhaustive de différents points tels : le constat de ce qui existe aujourd'hui en Colombie en matière de protection, quelles ont été les normes promulguées dans ce sens, quels sont les droits, quels sont les actions et moyens mis à sa disposition pour les faire respecter, qui sont les responsables de veiller à cette protection, qui les représente, et analyser, aussi, l'efficacité des institutions en tenant en compte les nécessités du consommateur colombien d'aujourd'hui. On pourra découvrir finalement si la Colombie doit reconstruire son système de protection au consommateur, ou bien peut-elle, grâce aux multiples dispositions existantes, garantir sa protection.

Mots-clés: protection du consommateur, droit, droit économique, économie de marché, mondialisation.

Sumario

Introducción. 1. Antecedentes históricos y evolución de los derechos del consumidor en el mundo. 2. Derechos del consumidor en la legislación colombiana. 2.1. Repaso histórico por las normas que regulan el tema en Colombia. 2.2. Eficacia de las normas que regulan el tema en Colombia. 3. Acciones judiciales y administrativas para reclamaciones de los derechos del consumidor en Colombia. 3.1. Acciones judiciales y administrativas existentes. 3.2. Eficacia de las acciones existentes. 4. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

En un mundo globalizado, en el cual la tecnología, el conocimiento y el avance científico se expanden y distribuyen con gran facilidad, llegando a todos los rincones del planeta, y en el cual se propicia una dinámica de mercado rápida y una producción en masa, se hace necesaria una protección a todas las personas que adquieran bienes y servicios de manera genérica y producidos por terceros para satisfacer sus necesidades; protección que les permita exigir que el producto tenga garantías mínimas, que se les dé información veraz y suficiente sobre lo que adquieren, que no los confundan con publicidades engañosas, que efectivamente reciban lo ofrecido, que puedan acceder a bienes y servicios de suficiente calidad e idoneidad, que les respondan por los daños que se les cause con un producto o una prestación de un servicio inadecuado o defectuoso, etc.

Esta protección es necesaria, ya que la relación del consumidor con los productores y comerciantes es por naturaleza desequilibrada, en la que productores y comercializadores suelen ser gigantes organizaciones que imponen unilateralmente las condiciones del contrato, y los consumidores o usuarios son personas del común, con ingresos restringidos, y muchas veces en situación de pobreza, que no pueden negociar el contrato sino que simplemente pueden tomarlo o dejarlo, y muchas veces lo toman por necesidad.

Si tenemos en cuenta que en el mundo actual son mínimos los actos en la vida de los seres humanos que no tengan que ver con el consumo, podemos ver la marcada importancia que tiene esa protección actualmente: con el simple hecho de poner el pie en su casa, está actuando como consumidor, pues si la vivienda

es arrendada, está consumiendo con el arrendamiento, y si la casa es propia, ésta le ocasiona impuestos, mantenimiento, refacciones y valorizaciones. Entonces, cualquier acto que celebra cualquier persona, como el simple hecho de tomar un bus, está configurando un acto de comercio, un contrato, aunque sea tácito o sobreentendido, y por ello es un consumidor (Armell, 1998).

Al respecto, nuestra Corte Suprema de Justicia ha afirmado válidamente:

“El extraordinario desarrollo técnico e industrial, caracterizado por la producción en serie y la estandarización de los bienes ofertados, ha dado lugar, a nivel global, a tendencias de consumo masivo que exigen de las sociedades la modernización de sus estructuras económicas y jurídicas para afrontar adecuadamente los retos, en verdad no pocos, que el modelo reclama; por supuesto que las múltiples consecuencias inicuas que él aparea, implican acentuar en diversos ámbitos la intervención estatal con el fin de atenuar el desequilibrio económico y acondicionar así el ordenamiento jurídico a las nuevas prioridades de la comunidad. Ese irrefrenable desarrollo tecnológico genera hoy una fisura entre empresarios y consumidores, entre profesionales y legos, cuya superación impone a los juzgadores nuevos desafíos que no pueden ser aprehendidos y cabalmente afrontados con irrestricto apego a los principios decimonónicos que inspiraron el Código Civil. Sistemas de producción como el patrio, pueden generar algunas disparidades de poder económico que la dinámica de la libre concurrencia en esa materia no logra siempre neutralizar, controlar o compensar. En consecuencia, la actividad judicial no puede asentarse hoy sobre percepciones estrictamente individualistas, ni es dado que se afine tozudamente en el principio de la autonomía privada, pues por encima de esos dogmas se eleva la necesidad de imponer equilibrio donde por fuerza de la naturaleza o de las circunstancias no lo hay.

No debe asombrar, entonces, que ante la creciente e irreprimible aparición de estos métodos de contratación, así como el surgimiento y fortalecimiento de novedosos fenómenos sociales como el de “los consumidores”, los “empresarios y fabricantes”, deban romperse rancios esquemas forjados en medio de un inflexible rigor, para dar paso, en cambio, a la elaboración de respuestas útiles, justas y adecuadas (...).

Desde esa perspectiva, la relación de consumo constituye una particular categoría que surge entre quienes se dedican profesionalmente a elaborar o proveer bienes o prestar servicios con quien los adquiere con el fin de consumirlos; y es precisamente el consumidor, quien, por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad económica y de desequilibrio, es destinatario de una especial protección normativa; por supuesto que la profesionalidad

del productor, que lo hace experto en las materias técnicas y científicas en torno de las cuales realiza su labor, su sólida capacidad económica, su vocación para contratar masivamente, las modalidades de contratación a las que acude, entre muchas otras peculiaridades, lo sitúan en un plano de innegable ventaja negocial que reclama la intervención de legisladores y jueces con miras a restablecer el equilibrio perdido.” (Sentencia de 30 de abril de 2009. Exp. No. 25899-3193-992-1999-00629-01. M. P. Pedro Octavio Munar Cadena).

Es por esto que los derechos del consumidor cada día se desarrollan más y obtienen más fuerza a nivel internacional; hasta el punto de considerarse una verdadera rama del Derecho, pues se ha entendido que la satisfacción de los consumidores es la finalidad última de la actividad económica. La economía de mercado no es un fin en sí misma, sino que la finalidad de todo modelo de organización económica y social debe ser la consolidación de los derechos de la persona, y de esta manera acercar al ser humano a una calidad de vida que signifique vivir con dignidad, y no simplemente subsistir. Como acertadamente señaló alguna vez el político y canciller alemán Ludwig Erhard, “todos los esfuerzos que los Estados hagan por desarrollar a los pueblos, solamente se justificarán si tienen como objetivo la protección de los consumidores”. (Citado en Armel, 1998, p. 385).

De lo anterior puede concluirse que la protección al consumidor es un medio de transformación social, de equidad social y jurídica; y por ello es un imperativo el estudio y desarrollo del tema.

El abordaje al tema de estudio partirá de los antecedentes históricos y la evolución de los derechos del consumidor en el mundo, para luego analizar la regulación y eficacia del tema en Colombia, así como las diversas acciones que pueden ejercerse para hacer respetar los derechos de los consumidores y la eficacia de las mismas, para finalmente proceder a aportar mis conclusiones al respecto.

Antecedentes históricos y evolución de los derechos del consumidor en el mundo

Antes de proseguir con la evolución y antecedentes históricos de los derechos del consumidor es importante señalar qué debe entenderse por consumidor.

Según el profesor colombiano Marco Antonio Velilla Moreno (1998), existe una concepción amplia y otra restringida de la noción de consumidor. Según la primera acepción, el consumidor es toda persona que contrata con el fin de consumir, es decir, utilizar un bien o servicio; por lo que si se acoge esta acepción, consumidor no será únicamente quien contrata para su uso personal, sino también quien lo hace para su uso profesional, siendo así cada eslabón de la cadena de producción un consumidor del producto de su antecesor.

Según la acepción restringida, consumidor es quien contrata con el fin de utilizar el bien o servicio adquirido para satisfacer sus necesidades personales o familiares; por lo que, de acoger esta acepción, quedan excluidos quienes contratan para fines profesionales, y no simplemente personales o familiares. Tanto el Consejo de Europa en su Estatuto de Defensa del Consumidor³, como el Código de Defensa del Consumidor de Brasil⁴, así como el Estatuto del Consumidor colombiano (aunque este último de una manera algo confusa), han acogido esta acepción⁵.

La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 3 de mayo de 2005 (Exp. n.º 50001-3103-001-1999-04421-01. M.P. César Julio Valencia Copete), para evitar confusiones al respecto, ya que la definición utilizada en nuestro Estatuto del Consumidor no señala qué tipo de necesidades son las que se quieren satisfacer a la hora de contratar para ser considerado consumidor, ha señalado tajantemente que en Colombia debe acogerse la acepción restringida de consumidor:

En este orden de ideas, para estos efectos estima la Corte que, con estrictez, 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

-
- 3 En el que se define al consumidor como “un particular, que para sus necesidades personales, resulta parte de un contrato relativo al suministro de bienes y servicios”.
 - 4 Establece que “consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza un producto o servicio como destinatario final”.
 - 5 Decreto 3466/1982. Artículo 1º, literal c. Consumidor. Toda persona natural o jurídica que contrate la adquisición, utilización o disfrute de un bien o la prestación de un servicio determinado, para la satisfacción de una o más necesidades.

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.

En igual sentido ha conceptuado la Superintendencia de Industria y Comercio cuando, dentro de su competencia, se ha referido al alcance del término que se viene estudiando (conceptos 96027242 de 2 de septiembre de 1996, 96060904 de 28 de noviembre de 1996, 97023655 de 15 de julio de 1997, 99067274 de 4 de febrero de 2000, 02108233 de 17 de enero de 2003 y 03025237 de 9 de mayo de 2003).

El derecho del consumo es una rama del derecho relativamente reciente, con algo más de un siglo de antigüedad; sin embargo, sus orígenes y bases, al igual que la mayoría de nuestro ordenamiento jurídico, emanan del derecho romano.

En el derecho romano no se hablaba de consumidor, mucho menos de usuario, pero ya se reconocían ciertos derechos para el comprador que resultaba defraudado en su compra, fuera porque la cosa tenía vicios ocultos que afectaban su funcionamiento, o porque se perdía la posesión de la cosa por medio de una sentencia judicial. El primer caso se llamaba saneamiento por vicios redhibitorios, y el segundo, saneamiento por evicción.

Luego, durante la Edad Media, hubo muy poca regulación al respecto, pues los mercados del Viejo Continente tenían una gran limitación espacial, lo que hacía que los compradores y vendedores se conocieran personalmente; y, por ende, el interés de mantener una buena reputación y los contactos personales hacían prácticamente innecesarias las disposiciones legales en materia de relaciones comerciales.

Luego, durante la Revolución Industrial, y con motivo del surgimiento de la doctrina económica liberal, se consideró que debían favorecerse los intercambios necesarios para el desarrollo económico, y por ende era necesario descartar cualquier obstáculo que pudiera tener la libertad contractual; imponiéndose así el principio de la autonomía de la voluntad y el “dejar hacer, dejar pasar”; argumentándose que los precios justos no podían ser determinados de mejor manera que por las convenciones mismas, ya que la oferta y la demanda creaban lo justo.

Aún estando en vigencia este sistema, en el cual la competencia libre y salvaje de comerciantes no estaba garantizando la justicia contractual, y los consumidores estaban saliendo lesionados por ese intercambio indiscriminado de bienes y servicios en masa, surgió en los Estados Unidos de América la primera organización de consumidores: la *National Consumers League* en 1899, siendo éste el primer antecedente del derecho del consumo en el mundo.

Esta organización se convirtió en una voz ciudadana destinada a generar conciencia social y a enfrentar la dureza de los empresarios y la indiferencia de las autoridades de gobierno (Trimboli, 1998), bajo la premisa de que los consumidores deberían poder exigir que los productos que compraran fueran seguros y confiables. De estos esfuerzos pronto recogerían los primeros frutos en 1906, cuando se expidió la primera ley de protección al consumidor: el Acta de Medicamentos y Alimentos Seguros.

Y fue en este país en donde, por obra de la jurisprudencia, empezó a desarrollarse un sistema completo y coordinado de normas que protegían al extremo débil de la relación contractual, a través de diversos fallos en los que se reconocían sus derechos: el primer fallo que se atrevió a quebrar con las rígidas estructuras contractuales clásicas fue el del caso “Mc Pherson”, de 1916, en el que se reconoció que el fabricante de productos dañosos es directamente responsable frente al usuario final cuando se prueba su negligencia y el estado de “peligrosidad grave”, aunque entre ellos no exista contrato alguno.

Pero definitivamente fue el caso de “Henningsen contra Bloomfield Motor Inc.”, de 1960, en el que se concibieron los principios que luego pasarían a regir la totalidad de instituciones del derecho de consumo y en el que se reconoció efectivamente la debilidad material de los consumidores ante los productores y proveedores de un bien o servicio determinado: se afirmó que existe una responsabilidad solidaria entre el distribuidor y el fabricante del producto defectuoso, con sustento en una especie de “garantía implícita” del contrato de compraventa que, en la contratación en masa, las garantías inherentes a los productos ligan directamente a la empresa con el consumidor, limitando así el principio de la relatividad de los contratos. De este modo, el fabricante es responsable de todos los daños padecidos por los consumidores por el uso o el consumo de la mercadería, sin necesidad de demostrarles que incurrieron en culpa en la fabricación, estableciendo así una responsabilidad objetiva de estos.

Afirmó también que la empresa no puede incluir en los contratos cláusulas de exclusión de responsabilidad, dilucidando así la institución de las cláusulas abusivas y que las “exigencias sociales” requieren que en los contratos de venta al consumidor se considere implícita una garantía del productor relativa a la idoneidad y comercialidad del producto, de manera que, en presencia de defectos potencialmente dañosos, el fabricante resulte objetivamente responsable, estableciendo así la garantía mínima presunta (Sentencia de 30 de abril de 2009. Exp. No. 25899-3193-992-1999-00629-01. M. P. Pedro Octavio Munar Cadena).

Pero fue en 1962 cuando el entonces presidente de los Estados Unidos de América, John Fitzgerald Kennedy, reconoce que los consumidores eran el grupo más importante y menos escuchado en los Estados Unidos, proponiendo una legislación que aseguraba a los estadounidenses el ejercicio pleno de sus derechos a la seguridad, a ser escuchados, a ser informados y a escoger libremente los productos que adquirieran.

A partir de este momento tomaron fuerza los grandes movimientos de defensa a los consumidores como Consumers International (CI), el BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), el ICRT (International Consumer Research & Testing) extendiéndose por diferentes países alrededor del mundo, quienes a su vez crearon un derecho del consumidor que cada día avanza más, a través de un sinnúmero de desarrollos jurisprudenciales.

Ha sido tal este crecimiento que ahora se considera una verdadera rama del Derecho con sus fundamentos y principios propios, que ha tenido grandes desarrollos legales, como en Francia, en donde múltiples normas de protección al consumidor le conceden a éstos, entre otros, el derecho a la información precontractual, que se desdobra en dos obligaciones para el vendedor: el deber negativo de no engañar, es decir, informar las contraindicaciones y riesgos del producto, y el deber positivo de informar, señalando el contenido, composición, medidas y la manera de emplear el producto vendido, que incluso ha llegado a convertirse en la obligación de consejo, en los casos en que las prestaciones son demasiado especializadas y requieren competencias técnicas específicas que el vendedor debe ofrecer a sus clientes⁶.

6 El vendedor no debe limitarse a enunciar los hechos, sino destacar ante la otra parte las consecuencias y la oportunidad de concluir el contrato específico desde el punto de vista técnico y pecuniario. El consejo supone una apreciación que orienta, y en algunos casos sustituye el deber de información (Velilla, 1998, pp. 147-148).

Las citadas normas también contemplan otras protecciones, principalmente la prohibición de prácticas agresivas de ventas, como los envíos a domicilio sin orden previa para evitar la venta por envío forzado; el derecho a un plazo de reflexión, que obliga al comerciante a mantener por cierto tiempo la oferta, otorgándole al consumidor un tiempo para averiguar con competidores mejores condiciones; el derecho de arrepentimiento, para poderse retractar del contrato al poco tiempo de haberlo celebrado sin necesidad de pagar indemnización alguna; o la protección contra cláusulas abusivas, que son las que “provocan, en detrimento del consumidor, un desequilibrio significativo entre los derechos y obligaciones generados en el contrato”⁷, controladas por el juez a la luz de diversos elementos, y no sólo a través de una lista negra legislativa, siendo sancionadas con la ineficacia de la estipulación.

El más reciente logro que se ha obtenido en pro de la defensa de los consumidores se presentó en Suramérica cuando Brasil se convirtió en el primer país del mundo en tener un Código de Defensa al Consumidor, aunque no tuvo un camino fácil, y requirió un cabildeo permanente y eficaz por parte de las organizaciones de consumidores y la sociedad civil, pudo finalmente consagrar, de manera completa, organizada y general los derechos mínimos, enunciativos, irrenunciables e indisponibles que tienen los consumidores brasileños, siendo un éxito en el vecino país, y convirtiéndose en un agente generador de cambio en el mercado brasileño, sin destruir la economía, como lo aseguraban algunos de sus más fuertes contradictores (Benjamín, 1998).

Derechos del consumidor en la legislación colombiana

Ahora que se ha hecho un recuento histórico sobre el derecho del consumo en el mundo, es necesario proceder a analizar la evolución normativa, institucional y jurisprudencial de esta rama del derecho en Colombia, para luego proceder a analizar su eficacia respecto a las realidades y necesidades de la economía colombiana actual y el consumidor colombiano del Siglo XXI.

7 Directiva Europea de 1993 y Ley francesa del primero de febrero de 1995

Repaso histórico de las normas que regulan el tema en Colombia

Inicialmente, antes que los derechos del consumidor fueran regulados expresamente en Colombia, las únicas protecciones que operaban eran las del Código Civil, que consagraban, como obligaciones del vendedor, las mismas instituciones para la protección al comprador que el derecho romano: el saneamiento por vicios redhibitorios, cuando el bien tenía vicios ocultos en su funcionamiento, y el saneamiento por evicción, cuando la posesión se perdía por problemas jurídicos, a través de sentencia judicial (arts. 1893 a 1927 C.C.).

Posteriormente vino el Código de Comercio, que introdujo dos nuevos tipos de protección al consumidor: la total, cuando el producto se vende con garantía, y se presumen vendidos con garantía todos los bienes que se acostumbre a vender de este modo (arts. 932 y 933 C.Co.), y la de vicios de calidad, excepto cuando se revisa la mercadería sin protesta (art. 939 C.Co.).

Estas protecciones se quedaban cortas, pues tenían unos extensos requisitos, plazos de caducidad muy cortos y acciones de reclamación largas y dispendiosas, que terminaban por disuadir al comprador de toda reclamación judicial.

Es por ello que en 1971 se expidieron las primeras normas de defensa a los consumidores, con el Decreto 2416 de 1971, en el que se consagraron normas técnicas de calidad. Luego, la Ley 9 de 1979 consagró medidas para la protección del medio ambiente y normas sobre calidad del suministro de agua, alimentos, aditivos, bebidas, medicamentos, cosméticos, artículos de uso doméstico, etc., lo que usualmente se conoce como el Código Sanitario Nacional, sin ser realmente un código (Ibáñez, 1998).

Luego, la Ley 73 de 1981 determinó la intervención del Estado en la distribución de bienes y servicios para la defensa del consumidor, en la que el Congreso, de una manera muy corta y sencilla⁸ otorgó al poder Ejecutivo facultades temporales para regular la protección al consumidor en los temas señalados taxativamente

8 La norma sólo tiene 4 artículos y su extensión no pasa de una hoja.

por el legislador⁹. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 1320 de 1982, y desarrollada por múltiples normas, como el Decreto 1441 de 1982, en el que se regula la organización, el reconocimiento, el control y la vigilancia de las ligas y asociaciones de consumidores.

Según este Decreto, liga de consumidores es toda organización constituida mediante la asociación de personas naturales, 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 (art. 1°, Decreto 1441 de 1982).

Desarrollando también esta Ley 73 de 1981, se expidió el Decreto 3466 de 1982, conocido como el estatuto general del consumidor¹⁰, en el que se dictaron normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, etc.

Este decreto también contiene las definiciones básicas del derecho del consumo, tales como: consumidor, productor, proveedor, propaganda comercial, idoneidad y calidad de un producto o servicio; también reguló múltiples registros de calidad e idoneidad en bienes y servicios, consagró las garantías que pueden tener los productos, incluyendo una supuesta garantía mínima presunta; así como procedimientos administrativos y judiciales para sancionar el incumplimiento de las obligaciones allí impuestas, y obtener una indemnización de daños y perjuicios por parte del consumidor afectado por un producto o servicio inadecuado o defectuoso.

Poco después, haciendo también uso de las facultades excepcionales conferidas por la Ley 73 de 1981, se expidieron los Decretos 3467 y 3468, ambos de 1982,

9 Como mecanismos y procedimientos administrativos para establecer la responsabilidad de los productos por la idoneidad y calidad de sus bienes y servicios que ofrecen en el mercado, así como para fijar las sanciones pecuniarias o relativas al ejercicio de su actividad, que deban imponerse a los infractores.

10 En realidad, este decreto nunca tuvo la intención de convertirse en un estatuto del consumidor en Colombia, dicha denominación la adquirió casi 10 años después de expedida, cuando por vía jurisprudencial se analizó qué normas había en Colombia que protegieran a los consumidores; y al encontrar que esta era la norma que más ampliamente regulaba el tema, se designó como tal.

por medio de los que se dictan unas normas relativas a las ligas y asociaciones de consumidores, y se organiza el Consejo Nacional de Protección al Consumidor. Posteriormente, con el Decreto 2876 de 1984 se dictaron normas de control de precios, y con el Decreto 1009 de 1988 se crearon y organizaron los Consejos Departamentales de Protección al Consumidor.

En 1985, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución 32-248, por medio de la cual la ONU solicitó a los gobiernos, particularmente de los países en desarrollo, fortalecer la legislación en defensa de los consumidores, institucionalizando sus políticas sobre la materia en normas de la mayor jerarquía posible.

Posteriormente se expide la Ley 45 de 1990 que regula lo concerniente con la intermediación financiera y el ejercicio de la actividad aseguradora, previendo algunas normas que velan por la protección del usuario, tal como puede advertirse en los artículos 77 al 88.

Unos años más tarde, el artículo 78 de la Constitución de 1991 estableció:

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.

De esta forma, la Constitución Política Colombiana ordenó al Congreso de la República expedir una ley en la cual se regulara el control de calidad de bienes y servicios prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización; la responsabilidad de los productores y

distribuidores cuando atentan contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de los consumidores¹¹; y finalmente, que garantice la participación de las organizaciones de consumidores en el estudio de las disposiciones que les conciernen, siempre y cuando estas sean representativas y observen procedimientos democráticos internos.

La protección al consumidor también encuentra respaldo en el artículo 13 de nuestra Constitución al establecer que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”, especialmente en el inciso tercero de ese precepto constitucional, conforme al cual “(...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Y es que el Constituyente con ese mandato busca la efectividad material del derecho a la igualdad, imponiéndose, entonces, que para tal fin se trate de manera distinta a personas ubicadas en situaciones diferentes, como sucede con el productor y el consumidor, pues éste, por la posición en la que se encuentra frente al otro, demanda una especial protección de sus derechos, en la medida que es la parte débil de la relación de consumo, y se encuentra en condiciones de debilidad económica manifiesta.

Luego de la Constitución de 1991 se han expedido muchas normas de derecho de consumo, pero todas se han limitado a atribuir competencias a distintos órganos, sin que hasta ahora se hayan desarrollado los mandatos constitucionales incluidos en los artículos 13 y 78 de la Carta Política.

Los Decretos, 2152 y 2153 de 1992 reestructuraron el Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Industria y Comercio, otorgándoles funciones de protección al consumidor, de vigilancia y acreditación de las normas técnicas y de calidad. Asimismo, estas entidades recibieron autorización para investigar y sancionar conductas atentatorias contra la libre y leal competencia, incumplimientos en normas de calidad e idoneidad de productos y atentados contra los derechos del consumidor; y de la misma manera atender y dar trámite a las

11 Los consumidores deben estar protegidos contra toda práctica de acaparamiento o especulación que impida o entorpezca la provisión adecuada de bienes y servicios tendientes a satisfacer sus necesidades (Marulanda *et al.*, 1991, p. 25).

quejas formuladas por los particulares respecto a las violaciones sobre protección a derechos del consumidor.

Un año más tarde, el Decreto 2269 de 1993 organizó el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, cuya finalidad es promover en los mercados la seguridad, la calidad y la competitividad del sector importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores (art. 1. Decreto 2269 de 1993).

Por su parte, la Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social integral y desarrolló los fundamentos, dirección, organización, funcionamiento, obligaciones, control de las instituciones que prestan estos servicios, con lo cual se busca garantizar tanto la libre competencia entre las diversas entidades que prestan los servicios como una libre escogencia para el consumidor. Además, se promueve la participación social de los usuarios en la organización y control de estas instituciones prestadoras, y se establecen mecanismos de control para garantizar a los usuarios del sistema calidad en la atención.

Esta ley fue reformada parcialmente por las Leyes 344 de 1996, 797 y 860 de 2003, 962 de 2005 y 1122 de 2007; y reglamentada por los Decretos 179 de 1994, 360 y 2150 de 1995, 1151 de 1997 y 1406 de 1999 (derogado parcialmente por el Decreto 1280 de 2002).

Posteriormente, la Ley 142 de 1994 estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios y estableció comisiones que tienen la función de promulgar la regulación económica de los monopolios naturales en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, y la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos para que sus operaciones sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante y produzcan servicios de calidad, en los demás casos. Esta ley fue complementada por las Leyes 689 de 2001, 1117 de 2006 (derogada parcialmente por la Ley 508 y 1215 de 2008) y por la Ley 1117 de 2006.

En ese mismo año, el Decreto 2010 de 1994 creó el Consejo Nacional de Competitividad, como organismo asesor del Gobierno Nacional en temas relacionados con la calidad, productividad y competitividad del país.

Dos años después, en 1996, se expidió la Ley 256, por medio de la cual se dictaron normas sobre competencia desleal, y a través de la cual se protegió a los consumidores de manera indirecta, pues al garantizar una libre y leal competencia en la que los productores y comerciantes sólo pueden competir con mayor variedad, mejor calidad y más bajos precios, el consumidor es el principal beneficiario. En esta ley se enunciaron y explicaron los actos que constituyen competencia desleal, como los actos de confusión, de desviación de clientela, de desorganización, de descrédito de otros comerciantes, etc.

Luego se promulga el Decreto 990 de 1998 que contiene el reglamento de los usuarios del servicio de telefonía móvil celular, consagra un corto catálogo de derechos para los usuarios de estos servicios, así como algunas laxas obligaciones para los operarios de los mismos; también da ciertas definiciones básicas en el tema, como qué debe entenderse por factura, por operador, por suscriptor, por contratos de servicios, entre otros.

Ese mismo año se promulga la Ley 446 de 1998, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, en la cual el artículo 145 consagra algunas funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio en pro de la protección de los consumidores, funciones que posteriormente la Corte Constitucional por medio de sentencia C-1071 de 2002 consideró jurisdiccionales.

Algunos meses después, la Ley 472 de 1998 modificó el procedimiento por medio del cual se solicita la indemnización de daños y perjuicios que consagraban los artículos 36 y 37 del Estatuto del Consumidor, estableciendo que esta indemnización debe reclamarse por la acción de grupo contenida en esta ley (art. 69. Ley 472 de 1998).

Con la Ley 820 de 2003 se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana, por medio de la cual se pretende fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda, en desarrollo de los derechos de los colombianos a una vivienda digna y a la propiedad con función social (art.1. Ley 820 de 2003).

Posteriormente, el 24 de octubre de 2006, el presidente Álvaro Uribe Vélez expidió la Directiva Presidencial n.º 04, por medio de la cual ordena dar cabal cumplimiento al artículo 78 de la Constitución Política, a la Ley 73 de 1981, y

a los Decretos 1441 y 3466 de 1982; las principales normas de protección a los consumidores en Colombia.

Finalmente, la Ley 1328 de 2009 que se consolida como un gran logro del consumidor colombiano, dicta algunas normas en materia financiera, de seguros, y del mercado de valores, y así mismo trae un título completo (el Título I) en el cual se establecen las definiciones básicas de qué debe entenderse por cliente, usuario, consumidor financiero, entidades vigiladas, etc., así como los principios que deben regir entre las entidades vigiladas y los consumidores financieros.

En esta Ley, se otorga un amplio catálogo de derechos al consumidor financiero, principalmente ligados al derecho de información (al que incluso se le dedica un capítulo especial), así como una serie de obligaciones a las entidades vigiladas, que en últimas también resultan siendo derechos y garantías para los primeros: se impone la obligación de implementar el SAC (Servicio de Atención al Consumidor Financiero) para que se propicie la atención, información, educación y respeto de este; se obliga a la creación de la Defensoría del Consumidor Financiero por toda entidad vigilada para que con autonomía e independencia luche por los derechos de los consumidores financieros; se prohíbe expresamente pactar cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, trae una lista enunciativa de cláusulas que se consideran abusivas, y señala que se reputarán como no escritas; prohíbe el uso de prácticas abusivas, y trae una lista enunciativa de prácticas consideradas abusivas; y finalmente, señala el régimen sancionatorio para las entidades que transgredan los derechos y obligaciones previstas en esta norma.

Eficacia de las normas que regulan el tema en Colombia

Como pudo observarse, a lo largo de este rastreo normativo exhaustivo sobre derechos del consumidor en Colombia, contrario a lo que muchos piensan, existen muchas normas que protegen a los consumidores colombianos. Sin embargo, al hacer un análisis de las normas mencionadas, puede concluirse que en Colombia no existe una verdadera protección al consumidor.

Es cierto, que existen muchas normas regulando el tema en Colombia, como es usual en un país con una alta inflación normativa; sin embargo, la gran mayoría

de estas normas son simplemente formales, que no establecen protección alguna al consumidor, limitándose a crear entidades para temas específicos, que apenas protegen al consumidor de manera mediata o indirecta, o tratan un tema específico que solo afecta a algunos consumidores.

Los grandes avances sustantivos en esta materia se dieron durante el gobierno del doctor Belisario Betancur, pero a partir de allí no ha habido más normas sustantivas que defiendan al consumidor en general. Sólo ha habido normas específicas que “defienden” al consumidor o usuario de un bien o servicio específico, como los usuarios de la salud con la Ley 100 de 1993, o los servicios públicos domiciliarios, con la Ley 142 de 1994; entre éstas se destaca la Ley 1328 de 2009 que sí incorpora un verdadero catálogo de derechos y herramientas que protegen al consumidor financiero, al hacer un especial hincapié en la información del mismo.

De lo anterior, puede entonces deducirse que las normas vigentes sobre protección a los derechos del consumidor son las anteriores a la Constitución de 1991. Normas como el Estatuto del Consumidor (Decreto 3466 de 1982), expedido hace veintiocho años, y que si bien en su momento se adecuó a la Colombia de ese entonces, hoy es completamente arcaico, y no se adapta a la economía actual, ni protege suficientemente al consumidor colombiano del siglo XXI.

Como lo explica el ex Superintendente de Industria y Comercio, Marco Aurelio Zuluaga Giraldo (1998), cuando se expidieron las primeras normas tendientes a la protección del consumidor, Colombia giraba alrededor de un modelo económico en el cual el proteccionismo y el casi absoluto cierre de nuestras fronteras eran la nota imperante. Bajo dicho esquema, las opciones del ciudadano común eran bien pocas para acceder a bienes y servicios plurales y de variada calidad, todo lo cual conducía a que sus decisiones de compra se basaran casi que exclusivamente en el factor precio. En tales circunstancias, la Ley 73 de 1981 y el Decreto 3466 de 1982, reflejaron en su contenido una respuesta viable para ese preciso momento social y económico de nuestro país, en el que se consagró un estatuto eminentemente punitivo, de un mercado régimen sancionatorio, acompañado de una rígida política de fijación de precios de bienes y servicios.

Así pues, en ese momento histórico, estas normas tuvieron una marcada importancia en las relaciones de consumo, al concederle por primera vez en Colombia

un conjunto de derechos a los consumidores, tema que había sido ignorado por la legislación civil y mercantil hasta la época, y se les concedió el derecho a acceder a bienes y servicios de calidad e idoneidad, a recibir información veraz y suficiente, a una serie de garantías mínimas, a la indicación pública de precios, a obtener una indemnización por daños y perjuicios por la vía judicial, y a la imposición de sanciones administrativas para los infractores del mismo.

Pero en este momento sus disposiciones son completamente ineficaces, pues hay un completo desconocimiento de los derechos que protegen al consumidor, así como de las entidades que ejercen su defensa y tutela. Si además tenemos en cuenta que muchas de las disposiciones que contiene el Estatuto del Consumidor son simples sugerencias al comerciante y no verdaderas obligaciones, como los registros de calidad e idoneidad en los que los productores o importadores podrán registrar sus productos (art. 3, Decreto 3466 de 1982), o las garantías de los productos y servicios, incluyendo la supuesta garantía mínima presunta (no es verdaderamente tal) que sólo se hacen exigibles en los productos sobre los cuales el vendedor haya asegurado su calidad o estén registrados en alguno de los registros de calidad o idoneidad (no en todos los productos y servicios, como debería ser una verdadera garantía mínima presunta) (arts. 11-13, Decreto 3466 de 1982) podemos concluir que el consumidor queda, en la práctica, totalmente desamparado.

A esto hay que sumar que, la Colombia de hoy es bien diferente a la de aquel entonces. Desde que se tomó la decisión política de abrir la economía a la competencia internacional a través de la globalización, el comportamiento del mercado interno varió sustancialmente, llegó al mercado un sinnúmero de bienes y servicios producidos por otros países del mundo, y se estableció un modelo de desarrollo y crecimiento basado en el conocimiento y la generación de ventajas competitivas. Dentro de este nuevo entorno, las normas que protegen a los consumidores se quedaron cortas, y hoy son insuficientes para cubrir el amplio e insospechado espectro de situaciones que se presentan en el mercado.

Hoy en el mercado hay una amplia gama de oferta de bienes y servicios, una gran competencia entre proveedores que se basa más en la calidad que en el precio, una tendencia continua a la disminución de barreras arancelarias, y una desaparición casi absoluta del control de precios; lo que combinado con las nuevas herramientas tecnológicas que no se concebían hace casi treinta años, y que sirven

para una mejor certificación de calidad y control de los productos y servicios; y la tendencia a un cambio de cultura del consumo, señalando que lo importante no es proteger al consumidor, sino prevenirlo, educarlo y entregarle las herramientas legales para su defensa y participación; hacen de la Colombia actual un lugar en el que las normas existentes sobre protección al consumidor son arcaicas, obsoletas y completamente ineficaces, pues fueron creadas y pensadas para un momento y unas circunstancias completamente ajenas a las actuales.

Además de que las pocas normas existentes que verdaderamente protegen al consumidor colombiano son arcaicas e ineficaces, aún hay muchos temas en los que no existe norma ni acción estatal alguna que proteja a los consumidores y usuarios, como la prestación del servicio público esencial de la justicia, que en Colombia es ineficiente, moroso, costoso, corrupto, y sufre de reiterados paros en la prestación del servicio; el servicio público de la seguridad, que a pesar de los costosos impuestos no logra proteger suficientemente a los colombianos de la delincuencia común y el crimen organizado; el servicio público de transporte, en el que se abusa continuamente de los usuarios por parte de buseros y taxistas inescrupulosos; el mantenimiento de los corredores viales que, a pesar de los múltiples impuestos de mantenimiento y peajes, sigue siendo deficiente y causa cuantiosos perjuicios a los conductores, no sólo en el mantenimiento y la reparación correctiva de sus vehículos por el defectuoso sistema vial, sino también por falta de seguridad vial ocasionada por la defectuosa señalización; entre muchos otros temas, en los que todos los días se presentan abusos y violaciones en contra de los consumidores y usuarios, que no tienen normas ni herramientas legales para defender sus intereses (Ibáñez, 1998).

Si a lo anterior sumamos que actualmente en Colombia sólo existe la Confederación Colombiana de Consumidores como asociación de consumidores encargada de la tutela y protección de este grupo social, y que sus esfuerzos, aunque bien intencionados, son insuficientes por la escasez de recursos de toda índole; y que en Colombia no existen entes especializados para la protección del consumidor como el ombudsman para la defensa del consumidor en Suecia, el Director General of *Fair Trading* en el Reino Unido o el Director of *Consumer Affaire* de Irlanda; hay que concluir que en Colombia no hay una verdadera protección al consumidor, y que éste está desamparado en la práctica, a pesar de que existe mucha normativa al respecto.

A pesar de lo recién mencionado, es necesario reconocer que la jurisprudencia colombiana de las altas cortes en esta última década ha empezado a hacer un aproximamiento al tema, y ha empezado a dar unos primeros, y aunque tímidos, importantes pasos a la ampliación y desarrollo de la protección al consumidor en Colombia.

Si bien estos avances han surgido más como un elemento accesorio a la responsabilidad civil que como una verdadera rama del derecho con sus principios, desarrollos y vicisitudes especiales, y que estos planteamientos no han sido apropiados por el común de los jueces y funcionarios que son los que deciden estos problemas día a día; es importante resaltar la importancia de estas primeras aproximaciones al estudio del tema, que si bien en algunos casos resultan insuficientes, en otros han logrado ampliar tímidamente el espectro de protección que tiene el consumidor colombiano ante la desprotección casi absoluta que estos padecen en materia normativa, a pesar del gran número de leyes promulgadas al respecto.

En este sentido es importante resaltar la sentencia C-1141 de 2000, que es la sentencia hito en el tema de los derechos del consumidor en Colombia, ésta no solo es la primera sentencia de las Altas Cortes que toca este tema, sino una de las más revolucionarias y la que en mayor medida ha ampliado el espectro de protección al consumidor, al reconocer que los derechos del consumidor son multifacéticos, que no se limitan al derecho a obtener en el mercado bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad, sino que incorpora pretensiones, intereses y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y servicios, información); de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías, indemnización de perjuicios por productos defectuosos, acciones de clase, etc.); de orden participativo (frente a la administración pública y a los órganos reguladores), entre muchos otros.

Al respecto la Corte precisó:

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 (Sentencia C-1141 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

También se resalta de esta sentencia el señalar que la responsabilidad del productor o distribuidor de un artículo defectuoso es independiente del vínculo contractual, por lo que no tiene que ser éste quien lo venda directamente al consumidor que sufre un perjuicio, sino que por el simple hecho de producirlo o ponerlo a circular es suficiente para ser responsable ante quien sufre un daño por el defecto del producto. Esta tesis ha sido reiterada por la Corte Suprema de Justicia en varias sentencias (7 de febrero de 2007, 30 de abril de 2009, y 24 de septiembre de 2009) al afirmar que en materia de derechos del consumidor no cabe el principio de la relatividad de los contratos.

A pesar de ello la Corte Constitucional, por medio de esta providencia, advirtió que la Constitución da un marco general de protección al consumidor, pero que la protección específica debe darla la Ley, por lo que señaló que es un imperativo que el legislador desarrolle los mandatos de la Carta Constitucional en ese sentido, cosa que no había hecho en ese entonces, y no ha realizado todavía, casi diez años después de esta providencia y diecinueve años después de la promulgación de la Constitución Política.

Siguiendo la línea de esta sentencia hito, pronto comenzaron nuevas sentencias a referirse al tema, como la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 13 de diciembre de 2001 que señaló que el derecho de información del consumidor hace parte de la etapa precontractual, y como tal, puede dar pie a una indemnización de perjuicios; y así se siguió estudiando el tema de manera menos importante en sentencias como la del 13 de diciembre de 2002; o las C-973/02 y C-1071/02 de la Corte Constitucional.

Posteriormente la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 3 de mayo de 2005 hizo un análisis exhaustivo del tema y limitó el alcance de lo que debe entenderse por consumidor; y más recientemente, esta misma corporación trató el

tema en tres ocasiones el año anterior (2009) en sentencias de 22 de abril, 30 de abril, y 24 de septiembre.

En la Sentencia de abril 22, tocó el tema tangencialmente al referirse a los derechos colectivos, pero se pronunció intensamente sobre las acciones de grupo y populares, que son dos medios de defensa importantes para los derechos del consumidor; en la de abril 30 se hizo un extenso recuento sobre los derechos del consumidor, su necesidad, historia y características, y estudió juiciosamente los requisitos para que proceda la indemnización por productos defectuosos, sin embargo, se quedó corta en su conclusión al afirmar que son los consumidores quienes, no obstante estar en una inferioridad manifiesta frente al productor o proveedor, tienen que demostrar contundentemente el defecto del producto, el perjuicio y el nexo de causalidad; y la de septiembre 24 hizo un recuento sobre las sentencias que acerca del tema se han producido hasta el momento.

Según lo anterior, puede entonces concluirse que en Colombia existen muchas normas sobre protección al consumidor, pero que éstas no son realmente efectivas, pues no se adaptan a las necesidades del consumidor colombiano de hoy, y no tienen ni la generalidad ni el carácter imperativo y vinculante que este tipo de normas requieren; y aunque la jurisprudencia de las altas cortes se ha empezado a interesar por el tema a partir del año 2000, y en algo han logrado ampliar la protección que tienen los consumidores colombianos, lo cierto es que aún estamos muy lejos de tener un verdadero catálogo de derechos que protejan suficientemente al consumidor colombiano actual, y de tener una protección como la de otros países del mundo.

Acciones judiciales y administrativas para reclamaciones de los derechos del consumidor en Colombia

Una vez analizadas las diferentes normas que existen en Colombia sobre derecho del consumo y su eficacia, es conveniente analizar en concreto las diversas acciones con las que cuentan los consumidores en Colombia para hacer respetar sus derechos y posteriormente analizar su eficacia.

Acciones judiciales y administrativas existentes

En primer lugar, hay que señalar que los derechos del consumidor son considerados por la Constitución Nacional de 1991 como derechos colectivos o difusos¹², y por ende para su protección son aplicables las acciones que ésta señala en el artículo 88.

Los derechos colectivos, son los que propenden por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo o social, recayendo en cada caso en un grupo humano determinado, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida (Marulanda *et al.*, 1991, p. 21). Dentro de este tipo de derechos se encuentran, entre otros, el derecho al medio ambiente, al espacio público, a la seguridad, a la salubridad pública, a la competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios.

Al respecto la Constitución Colombiana en su artículo 88 ha señalado:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos (sic), la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos

Al respecto la Corte Constitucional precisó:

La Carta Política consagró dos especies de acciones populares, claramente diferenciables: la primera, que corresponde al inciso 1° del art. 88, es jurisprudencialmente conocida como “acción popular con fines concretos”, y otorga a una o varias personas dentro de una comunidad, legitimación activa para defender los derechos e intereses de la totalidad de dicha comunidad; la segunda, incorporada en el inciso segundo de la misma disposición, y reconocida como “acción popular de grupo o de clase”, legítima,

12 Ver Informe de Ponencia sobre “derechos Colectivos”, 1991, pp. 21 – 25.

a su turno, a cualquier miembro de un grupo definido de personas para exigir la reparación económica por un perjuicio (daño) ocasionado a los individuos del grupo afectado (Sentencia T- 254 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

De lo anterior puede entonces deducirse que ante una violación en los derechos del consumidor, el afectado puede ejercer una acción popular con fines concretos para defender los intereses de la comunidad y hacer que se suspenda la violación a los derechos colectivos, pero no puede pedir una reparación por la violación individual que éste ha sufrido; o también puede ejercer una acción de grupo o clase para pedir que se le repare el daño sufrido, tanto a él como a los demás individuos del grupo afectado.

La Ley 472 de 1998 ha sido la encargada de desarrollar el artículo 88 de la Constitución Política, señalando expresamente a los derechos de los consumidores y usuarios como derechos o intereses colectivos en los que son procedentes estas acciones (art. 4, lit. n. Ley 472 de 1998).

Esta ley señala que las acciones populares con fines concretos proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Pueden proponerse en cualquier tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo por cualquier persona natural o jurídica, cualquier organización cívica o popular; por las entidades públicas que controlen o vigilen determinado derecho colectivo; por cualquiera de los órganos del ministerio público; o por los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses. Esta acción procede en contra de cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, que amenaza, viola o ha violado el derecho colectivo, o incluso contra persona indeterminada así no se conozcan los responsables, en cuyo caso corresponde al juez determinarlos.

El trámite que se consagra para estas acciones es uno aparentemente sencillo y sumario, que estimula la participación y coadyuvancia de entes populares y colectivos, y se tramita ante la jurisdicción contenciosa si es contra persona de derecho público, y ante la jurisdicción civil, si es contra persona de derecho privado. El demandante puede asesorarse por la Defensoría del Pueblo o Personería Municipal para que le colaboren con la solicitud o demanda, y los gastos del proceso corren

por parte del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, cuando hay un amparo de pobreza, y los costos se reembolsan al Fondo por el demandado, una vez reciba la satisfacción de su pretensión.

El demandante en una acción popular si bien no tiene derecho a una indemnización de perjuicios, sí tiene derecho a recibir un incentivo que el juez fija entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, dependiendo del trabajo realizado en el correspondiente procedimiento. Cuando el actor es una entidad pública, el incentivo se destina al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos (art. 39. Ley 472 de 1998).

Esta ley también es la encargada de regular las acciones de grupo o de clase, inspiradas en la llamada “*action class*” norteamericana, y que derogó una serie de acciones de grupo especiales que había consagrado el legislador para temas específicos en los que podrían resultar lesionados derechos o intereses colectivos, como la consagrada en el artículo 76 de la Ley 45 de 1990 para el Sistema Financiero y Asegurador, la del artículo 1.2.3.2. del Decreto 653 de 1993 (Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores), la del numeral 3º del artículo 98 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), y especialmente la consagrada en los artículos 36 y 37 del Decreto 3466 de 1982 (Estatuto del Consumidor)¹³.

13 Esto último ha sido muy discutido y no existe unanimidad en la doctrina al respecto. Algunos señalan que la Ley 472 de 1998 no derogó la acción de indemnización de daños y perjuicios contenida en el Decreto 3466 de 1982, puesto que estas acciones son esencialmente diferentes, mientras que la primera exige un número plural de demandantes (de al menos 20 personas) y se lleva por un procedimiento de alguna forma dispendioso y por escrito, la segunda no tiene mayores requisitos de admisibilidad, puede interponerse por una o varias personas, y se tramita como un proceso verbal (dependiendo de su cuantía) en el que se pueden acumular pretensiones de una manera menos rigurosa que en los demás procesos civiles, y se utiliza el sistema de los edictos públicos para citar a los demás interesados, a quienes también aprovecha la sentencia sin imponerles tiempo para hacer valer sus derechos. No obstante lo anterior, el artículo 69 de la Ley 472 de 1998 señala: “Otras acciones de grupo que se tramitarán por la presente ley. Las Acciones de Grupo contempladas en el artículo 76 de la Ley 45 de 1990, en el artículo 1.2.3.2. del Decreto 653 de 1993 (Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores) y en el Decreto 3466 de 1982 artículos 36 y 37, se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el presente título” (subrayas fuera de texto). De lo anterior, se puede concluir que en este artículo se está clasificando la acción contenida en los artículos 36 y 37 del Decreto 3466 de 1982 como una acción de clase y la está derogando tácitamente, al imponer que esta acción debe tramitarse por el procedimiento que el título III de la Ley 472 de 1998 consagra. La acción contenida en los artículos 36 y 37 del Decreto 3466 de 1982 es mucho más rápida, sumaria y efectiva para proteger los intereses del consumidor colombiano y

Estas acciones especiales de grupo se caracterizaban especialmente por:

a) la utilización de los procesos verbal u ordinario civil, con algunas adeshalas (sic) que estaban orientadas a permitir que por esa vía se protegieran los derechos del grupo; b) la posibilidad de que determinados organismos (ligas o asociaciones de consumidores, la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia de Valores), representaran a las víctimas; c) el emplazamiento de todas las personas que tuvieran interés en la contienda; d) la extensión de los efectos de la sentencia a todos los interesados, pero únicamente en los casos en que la decisión fuera favorable al grupo; e) la necesidad de iniciar incidentes individuales, posteriores a la sentencia estimatoria, para cuantificar el daño causado a cada víctima y precisar el monto de la indemnización a su favor, con los respectivos soportes demostrativos (Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de abril de 2009. Exp. n.º 11001-31-03-026-2000-00624-01. M. P. Edgardo Villamil Portilla).

Pero con la promulgación de la Ley 472 de 1998, todas estas acciones de grupo especiales han quedado compiladas en el único tipo de acciones de grupo que esta Ley consagra (en los artículos 46 y siguientes), definidas como aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, ejercida exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios; e imponiéndose la limitante para demandar que el grupo demandante debe ser de al menos de veinte personas. Esta acción de grupo debe interponerse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante que causó el mismo.

Estas acciones pueden ser ejercidas por cualquier persona, natural o jurídica, que hubiere sufrido un perjuicio individual, siempre y cuando la presenten en un grupo de al menos veinte personas. En estas acciones el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los

es sustancialmente diferente a la consagrada en la Ley 472 de 1998. No obstante, aquella está siendo reemplazada por ésta, que implica un procedimiento lento, largo, pesado, ineficaz y que exige una gran pluralidad para demandar, en virtud del intento de la Ley 472 de 1998 de consagrar una única acción de clase, y no permitiendo que subsistan acciones específicas que pueden acomodarse mejor a la defensa de determinado derecho colectivo. Esta última postura es acogida por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia reciente de 22 de abril de 2009.

interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder; lo que implica que debe existir suficiente publicidad para que todos los pertenecientes al grupo vulnerado se enteren y concurran al proceso si así lo consideran pertinente, o al menos reclamen su indemnización de perjuicios dentro del corto plazo que tienen para hacerlo, una vez se haya emitido sentencia condenatoria¹⁴.

Los requisitos para la admisibilidad de la demanda son extensos y complicados, pues en vez de disminuir exigencias y formalismos, como debe ser en una acción que busque la defensa de los consumidores, se imponen otras nuevas, al requerir que se cumplan las reglas del Código de Procedimiento Civil o del Código Contencioso Administrativo (según el caso) y, además, otras como la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo. A los miembros del grupo afectado se les informa a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, según el número y ubicación de los eventuales beneficiarios.

Las personas que así lo deseen pueden ingresar al grupo de demandantes, siempre y cuando pertenezcan al conjunto que sufrió el perjuicio por la misma causa, si presentan un escrito antes de la apertura a pruebas, en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo. Quien no concurra al proceso puede acogerse posteriormente, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, suministrando la misma información.

De la misma manera, quienes pertenezcan al grupo pueden manifestar su deseo de ser excluidos del mismo, y de esta manera no ser vinculados por el acuerdo de conciliación o la sentencia, pudiendo así intentar una acción individual por indemnización de perjuicios.

En este proceso caben las mismas medidas cautelares previas que contiene el Código de Procedimiento Civil en el proceso ordinario, para asegurar el cumplimiento de la sentencia y el resarcimiento del daño a los perjudicados. En este trámite debe agotarse una diligencia de conciliación, de la cual se levanta un acta de conciliación, que en caso de aprobarse tiene los mismos efectos que la sentencia; y

14 Veinte días posteriores a la publicación de la sentencia en diario de amplia circulación nacional. Ley 472 de 1998. Artículos 55 y 65 numeral 4.

un periodo probatorio, que puede ser largo y complejo por el número de personas involucradas y la cantidad de pruebas que cada uno debe aportar para hacerse acreedor de la indemnización, en la que cada miembro debe probar los supuestos de una indemnización de perjuicios por responsabilidad civil extracontractual, estas son: el hecho, el daño y el nexo de causalidad entre ambas cosas.

Finalmente el juez dicta sentencia, que debe ajustarse a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil, y además señalar, entre otros aspectos, la suma total de la indemnización a pagar, los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, y la orden de publicación de un extracto de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al juzgado dentro de los veinte días siguientes a la publicación para reclamar la indemnización.

Esta sentencia tiene efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado, no manifestaron oportuna y expresamente la decisión de excluirse del grupo y del resultado del proceso; por lo que si no reclaman en ese corto plazo de veinte días su indemnización, nunca podrán reclamarla, ni siquiera interponiendo una acción personal, pues hay cosa juzgada.

Los consumidores colombianos, además, pueden intentar una acción personal de indemnización de perjuicios por responsabilidad civil contractual o extracontractual (según sea el caso), que se tramita por un proceso de conocimiento, que puede ser ordinario, abreviado o verbal sumario, según su cuantía; pero que no le ofrece protecciones adicionales por el hecho de ser consumidor.

Igualmente, la Ley 446 de 1998 en su artículo 145 ha otorgado funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio para que defienda a los consumidores colombianos por medio de funciones jurisdiccionales¹⁵ en los

15 Son funciones jurisdiccionales y no administrativas según la Corte Constitucional en Sentencia C-1071 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

casos especialmente previstos por ella; por lo que los procedimientos que versen sobre estos temas pueden adelantarse igualmente ante dicha entidad¹⁶.

Por su parte, el Decreto 3466 de 1982 contiene unas sanciones administrativas para el comerciante o productor que incumpliera las estipulaciones y derechos concedidos a favor de los consumidores, que podrían desencadenar en multas y prohibiciones de producir, distribuir u ofrecer al público el bien o servicio de que se trate; pero dan la posibilidad al condenado de exonerarse de las sanciones si demuestra que ha introducido al proceso de producción las modificaciones que aseguren el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad, y contiene múltiples causales de exclusión de la responsabilidad (arts. 24-35. Decreto 3466 de 1982).

Eficacia de las acciones existentes

Como pudo observarse a lo largo del análisis de las diversas acciones que tienen los consumidores colombianos, no es cierto que éstos no tengan acciones ni herramientas legales para hacer respetar sus derechos. En efecto, existen varias vías, tanto administrativas como jurisdiccionales (que pueden ser ante jueces o ante entes especializados como la Superintendencia de Industria y Comercio), y conjuntas como individuales, para exigir el resarcimiento de los daños que se les causen con productos o servicios defectuosos, así como para hacer cumplir los derechos que tienen a su favor, que se convierten en obligaciones para los productores o distribuidores.

16 Artículo 145. Atribuciones en materia de protección al consumidor. 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 anunciante, en condiciones idénticas, cuando un mensaje publicitario contenga información engañosa o que no se adecúe 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 investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto 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.

Lo que ocurre es que estas herramientas no son eficaces, y no lo son por varias razones, que se indican a continuación.

En primer lugar, falta publicidad, por cuanto los consumidores colombianos no conocen las diversas acciones que tienen para hacer cumplir sus derechos, y para que les reconozcan las indemnizaciones que se les causa con un producto o servicio defectuoso. Algunas veces no saben que pueden protestar, y piensan que si fueron engañados fue su responsabilidad, por no asesorarse adecuadamente o por no verificar la calidad e idoneidad del bien al momento de su compra. Otras veces saben que pueden hacer algo al respecto, pero no conocen los caminos o vías adecuadas para hacerlo, y si hacen alguna reclamación, la hacen directamente al distribuidor, que queda en su completo arbitrio para hacer algo al respecto, o no hacer nada, y si decide reemplazar el producto, o responder por la garantía, lo hace por razones de mercadeo y para conservar al cliente, y no por que se sienta obligado a respetar y hacer respetar los derechos del consumidor.

En segundo lugar, los controles administrativos generalmente son ineficaces, lentos y burocráticos. La Superintendencia de Industria y Comercio no tiene la capacidad suficiente para ejercer la inspección, vigilancia y control de todos los establecimientos de comercio colombianos, ni siquiera tiene oficinas en todo el país. De los 1.101 municipios que tiene Colombia actualmente¹⁷, la Superintendencia de Industria y Comercio apenas tiene oficinas en 38¹⁸, y aunque en estas ciudades se concentra el 50% de la población colombiana, ello implica que en los demás municipios no existe inspección, ni vigilancia, ni control de ninguna clase; esto sin contar los corregimientos y veredas donde no llega la acción del Estado, ni los usuarios y consumidores pueden desplazarse a las capitales para hacer efectivos sus derechos. Esto significa que en la mayoría del territorio colombiano no existe quién atienda las quejas de los consumidores y, por ende, los procedimientos para hacer valer sus derechos son completamente ineficaces.

17 Según el DANE y el Ministerio del Interior, pero para la Registraduría Nacional son 1.102, para Planeación Nacional 1.099, y para la Federación Colombiana de Municipios son 1.098 (eltiempo.com).

18 De las cuales muchas no son siquiera oficinas de la Superintendencia de Industria y Comercio, sino que hay una delegación inoperante en las oficinas regionales de la Superintendencia de Sociedades, siendo básicamente lugares de recepción de documentos.

El Decreto 3466 de 1982, en su artículo 36, consagraba una muy buena acción de clase en la que los consumidores podían obtener una reparación de daños y perjuicios por bienes y servicios defectuosos de una manera ágil a través de un procedimiento verbal, en el que se podía reclamar personalmente, o a través de un litisconsorcio facultativo-subjetivo (una acumulación de pretensiones), exigiendo menores requisitos de acumulación que los demás procesos civiles, siempre que provinieran de reclamaciones sobre artículos de la misma naturaleza y clase; acompañando la demanda de prueba siquiera sumaria del daño sufrido¹⁹; avisando a los demás interesados por los edictos públicos de la misma manera que en un proceso civil²⁰, ordenando que quienes no concurrían al proceso fueran representados por la liga de consumidores que correspondiera al lugar; y que la sentencia aprovechara no solamente a quienes intervenían en el proceso sino a todos los emplazados (aunque fueran indeterminados), sin perjuicio de su facultad de retiro cuando no se consideraban efectivamente representados.

Si bien es cierto que este procedimiento nunca fue completamente efectivo, principalmente por falta de publicidad y conocimiento por parte de los consumidores y asociaciones de éstos, esta era una buena adaptación de la célebre “*action class*” norteamericana²¹. Sin embargo, este procedimiento fue derogado tácitamente al ser reemplazado por el contenido en la Ley 472 de 1998, que consagra una acción lenta, compleja, costosa, llena de requisitos y formalismos que deberían evitarse para reclamos de consumidores que muchas veces son ignorantes en el tema y no tienen muchos recursos para pagar un abogado, y que, además, establece el difícil requisito de agrupar al menos veinte personas que sufrieron el mismo perjuicio antes de poder hacer alguna clase de reclamo judicial.

19 Es aquella que tiene idoneidad para probar todos los hechos que interesan al caso, pero que no ha tenido oportunidad de controvertirse.

20 Según el art. 318 del Código de Procedimiento Civil.

21 Véase este caso ejemplar de la jurisprudencia norteamericana: Un señor Eisen había sufrido un daño de unos sesenta dólares por comportamiento ilegítimo de ciertos agentes de bolsa que, en el curso de algunos años habían dañado igualmente, por sumas de otros pocos dólares, a otros seis millones de personas, de las cuales algo más de dos millones eran identificables por su nombre y dirección. El señor Eisen ejercitó una class action y el juez condenó a los comisionistas por los daños sufridos por los seis millones, dando un término a los dañados ausentes, así como a los no individualizados, para reclamar en sede de ejecución su minúscula cuota (Farina, 1995, p. 417).

Siempre queda la acción personal ante la jurisdicción civil que, además de ser lenta e ineficaz, desconoce la debilidad y desequilibrio material que tiene el consumidor frente al comerciante, que muchas veces es una poderosa empresa que tiene a su servicio un poderoso y capacitado grupo de abogados, y le impone la carga de la prueba, teniendo que acreditar de esta forma la conducta culposa o dolosa del comerciante, su daño y el nexo de causalidad, cosas que muchas veces el consumidor se encuentra en imposibilidad material de probar.

La Corte Suprema de Justicia ha reiterado en varias ocasiones que si bien es cierto que el consumidor es la parte débil de la relación negocial y que en muchas ocasiones su capacidad de prueba de los hechos constitutivos de la responsabilidad civil es baja, sigue siendo este el obligado a probarlos, incluso en aquellos casos en que existe una responsabilidad objetiva, como en el caso de responsabilidad por bienes o servicios defectuosos, que en todo caso el consumidor estará obligado a probar contundentemente el defecto del producto, el perjuicio sufrido y el nexo de causalidad entre ambas (Sentencia de 30 de abril de 2009. Exp. n.º 25899-3193-992-1999-00629-01.M. P. Pedro Octavio Munar Cadena; y Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Exp. n.º 05360-31-03-001-2005-00060-01. M. P. César Julio Valencia Copete).

Otra forma que los consumidores colombianos tienen para hacer valer sus derechos, es presentando la queja a través de una liga de consumidores como la Confederación Colombiana de Consumidores, en la que se recibe la queja presentada personalmente, vía telefónica o por escrito, solicitándole a estos una prueba de lo que afirman, propugnando entonces por un arreglo directo entre las partes, que en la gran mayoría de los casos se logra, y si no se da, o no se asiste a las múltiples citaciones, se procede a entablar proceso administrativo de sanción ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta liga de consumidores también se preocupa por que se cumpla el acta de arreglo directo y, en caso de que no se cumpla, proceden a ejercer la acción judicial en un proceso ejecutivo, utilizando la mencionada acta como un título ejecutivo²².

Pero estos procedimientos tampoco son eficaces, principalmente porque la Confederación Colombiana de Consumidores no tiene los recursos suficientes, ni

22 Esto se explica de una manera muy gráfica y sencilla, en la página web de la Confederación Colombiana de Consumidores (www.ccconsumidores.org.co).

económicos, ni jurídicos, ni de personal, para atender la totalidad de quejas que se presentan diariamente en Colombia y darles el trámite correspondiente; y mucho menos tiene la capacidad para hacerlo en todo el territorio nacional, cuando a lo sumo tiene oficinas en las principales ciudades del país.

A todo lo anterior se suma el problema de que la gran mayoría de reclamaciones que tienen los consumidores colombianos son por un bajo precio; y si bien al sumar a todos los perjudicados se alcanzarían unas cifras enormes, los consumidores, al ver todos los trámites que tienen que hacer, el costo en tiempo y dinero que deben invertir, y la ineficacia con la que se tramitan los mismos, que pueden llegar a no satisfacer la pretensión, prefieren simplemente no actuar y asumir el perjuicio mínimo que les fue causado, para evitar el costo mayor que les representaría hacer respetar sus derechos.

Por esto, y por todo lo demás, las diversas acciones jurisdiccionales y administrativas existentes en Colombia son ineficaces.

Conclusiones

Los derechos del consumidor son una verdadera rama del derecho que cada día toma más fuerza alrededor del mundo, y que tiene unos principios y contenidos ampliamente desarrollados, respetados y publicitados en los países industrializados. Sin embargo en Colombia no existe una verdadera protección al consumidor. Las normas existentes al respecto fueron creadas para un momento económico y social diferente, que no se ajustan a la Colombia de hoy y que no consagran un catálogo de derechos que proteja verdaderamente al consumidor colombiano del siglo XXI. Los procedimientos que se tienen para la reclamación de estos derechos son costosos, lentos e ineficaces, y terminan por disuadir al consumidor quejoso de hacer valer sus pretensiones. Las ligas y asociaciones de consumidores colombianos son pocas y no tienen los recursos suficientes ni necesarios para cumplir sus funciones, y lo mismo ocurre con las entidades y órganos gubernamentales encargados de tutelar y defender a los consumidores colombianos y sus derechos, ya que prácticamente se ha monopolizado esta función en la Superintendencia de Industria y Comercio, que no está capacitada para inspeccionar, vigilar y controlar

la totalidad de la actividad comercial colombiana y su respeto por los derechos de los consumidores, cuando ni siquiera tiene presencia en la totalidad (o mayoría) del territorio nacional.

Entonces la conclusión es clara: se requiere modificar el régimen de derecho del consumo colombiano, incorporarle un verdadero catálogo de derechos, que se ajuste a la realidad de mercado colombiano y que proteja verdaderamente al consumidor; así como procedimientos claros, expeditos, sencillos y eficaces, en los que se establezca una responsabilidad objetiva por parte de los productores y distribuidores, así como se le aminore su carga de la prueba, en donde el consumidor no deba probar contundentemente todo lo que afirma sino que goce de ciertas presunciones que obliguen al productor o proveedor a probar que su producto cumplía con los estándares de calidad, o que al menos sería incapaz de producir los daños aducidos, pues son estos quienes tienen el personal capacitado, el acceso a fórmulas y componentes así como la capacidad financiera para hacerlo. También se requieren jueces y funcionarios comprometidos y capacitados que logren hacer efectivas las garantías y derechos que a los consumidores se atribuyan.

De igual manera se requiere incentivar y dar un nuevo impulso a las ligas y asociaciones de consumidores en Colombia, para así lograr que éstas tengan la representación suficiente de los consumidores colombianos, teniendo el quórum político y social necesario para lograr verdaderos cambios; y se necesita repensar la estructura de las entidades encargadas de vigilar y defender estos derechos: la experiencia ha demostrado que monopolizar estas funciones en un solo órgano, que no tiene cobertura en todo el territorio nacional, es insuficiente; se requiere distribuir estas funciones, de manera coordinada, en diversos órganos a nivel nacional, departamental y municipal, para así lograr el respeto de los derechos del consumidor en todo el territorio nacional.

Se requiere, además, un cambio de cultura respecto del consumidor, no únicamente preocuparse por defenderlo, sino preocuparse por educarlo, por informarle, por darle las herramientas y conocimientos necesarios para defenderse, porque como lo señala el doctor Marco Aurelio Zuluaga Giraldo (1998) “un consumidor educado, informado y en continuo estado de alerta es, a todas luces, un consumidor mejor protegido” (p.36).

De esta manera el nuevo régimen de consumo colombiano debe luchar por ser menos punitivo y más preventivo y educador, y no establecer únicamente la posibilidad litigiosa, sino proponer una cultura de arreglo directo, en el que la gran mayoría de procedimientos se solucionen pronta y pacíficamente, sin necesidad de acudir a jueces o funcionarios públicos, y sin la necesidad de tener amenazas de sanciones o condenas encima; pero con la posibilidad de establecerlas rápida y justamente en caso de que esta etapa no funcione.

También debería pensarse en la posibilidad de armonizar el derecho del consumidor interno con el de la región, principalmente con el moderno Código del Consumidor brasileño, para algún día llegar a una protección internacional del consumidor. Si bien no es un reto fácil, principalmente porque ésta es una rama del derecho que se encuentra en diversos estados de desarrollo alrededor del mundo, sería bastante lógico apuntar a este objetivo, ya que el comercio no tiene fronteras, y si los productores de un país pueden ofrecer sus productos en todo el mundo, entonces ¿por qué razón tienen que respetar a los consumidores de algunos países, y no de otros?, además, esto daría un empujón al comercio mundial, ya que los comerciantes mundiales se ahorrarían todo el dinero que gastan adecuando sus productos y servicios a las normas de cada país donde llevan sus bienes, cuando sólo tendrían que adecuarlos a los estándares internacionales de protección al consumidor, que regirían desde Norteamérica y Europa, hasta África y Suramérica. Sé que no es un reto fácil, pero vale la pena reflexionar al respecto, en una iniciativa que no debe limitarse a los derechos del consumidor, sino a todas las áreas relacionadas con el comercio mundial.

Referencias

- ARMEL, Ariel. (1998). Confederación Colombiana de Consumidores, las organizaciones de consumidores en Colombia. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 385 - 397). Bogotá: El Navegante Editores.
- BENJAMÍN, Antonio H. (1998). El Código brasileño de protección al consumidor. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 479 - 521). Bogotá: El Navegante Editores.
- BETANCUR, Belisario (1998). Filosofía de los Derechos Humanos. En *Política y Derecho del Consumo* (pp. 23 - 30). Bogotá: El Navegante Editores.
- eltiempo.com. (21 de abril de 2008). *No hay certeza sobre cuántos municipios tiene actualmente Colombia, pero ya no son 1.098*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4111251>

- FARINA, Juan M. (1995). *Defensa del consumidor y del usuario*. Buenos Aires: ASTREA.
- GHERSI, Carlos A. (1998). La concepción filosófica del derecho del consumo y su relación con otras disciplinas. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 39 - 48). Bogotá: El Navegante Editores.
- IBÁÑEZ, Jorge Enrique (1998). Los derechos de los consumidores y usuarios, fundamentos constitucionales y desarrollo legal. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 59 - 135). Bogotá: El Navegante Editores.
- LARROUMET, Christian (1998). La protección de los consumidores contra las cláusulas abusivas estipuladas en los contratos de derecho comunitario europeo y en derecho francés. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 167 - 202). Bogotá: El Navegante Editores.
- MARULANDA, I., GARZÓN, A., PERRY, G., CUEVAS, T., BENÍTEZ, J., y GUERRERO, G. (1991). Informe de ponencia sobre "derechos colectivos". *Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional* (46), (pp. 21 - 25).
- PRETELT DE LA VEGA, Sabas (1998). El comercio organizado y el consumo. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 443 - 478). Bogotá: El Navegante Editores.
- RAMOS CABANELLAS, Beatriz (1998). El consumidor en el marco de la integración regional. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 49 - 58). Bogotá: El Navegante Editores.
- TRIMBOLI, Juan (1998). El Movimiento de consumidores: avances y desafíos en el Mmarco de la globalización. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 351 - 364). Bogotá: El Navegante Editores.
- VELILLA, Marco A. (1998). La evolución de la teoría general del contrato y el derecho del consumidor. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 327 - 349). Bogotá: El Navegante Editores.
- (1998). Presentación libro *Política y Derecho del Consumo*. En: *Política y Derecho del Consumo* (pp. 11 - 16). Bogotá: El Navegante Editores.
- www.ccconsumidores.org.co. (2010). *Trámite de quejas y reclamos*. Recuperado de http://www.ccconsumidores.org.co/quejas_reclamos_proced.php?page=20
- ZULUAGA, Marco Aurelio (1998). Hacia una política y un derecho de consumo en Colombia. En *Política y Derecho del Consumo* (pp. 31 - 38). Bogotá: El Navegante Editores.