



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad
Adenauer-
Stiftung



**OBSERVATORIO
LEGISLATIVO**



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "por medio del cual se actualiza el decreto 3466 de 1982 y se dictan otras disposiciones".
- **Número:** 82 de 2008 Senado.
- **Autor:** senador Simón Gaviria Muños.
- **Ponentes:** Senador Javier Cáceres Leal.
- **Gacetas del Congreso:** 502 y 602 de 2008.
- **Estado actual:** Presentada ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado.



www.icpcolombia.org

Estatuto del consumidor



Contexto



La Constitución de 1991 introdujo importantes cambios para la estructura política, económica, organizacional y administrativa del país, lo cual ha hecho necesario adaptar las normas especiales y específicas de cada sector a la estructura básica y a los principios contenidos en la carta política. El Estatuto 3466 de 1982 desarrolla lo relacionado con los derechos de los consumidores, sin embargo, esta normativa mantiene el espíritu de la Constitución de 1886 en donde ésta protección se derivaba directamente de los deberes sociales del Estado, de acuerdo con el artículo 16, que permitía la intervención en la distribución de bienes y servicios. A diferencia de lo anterior, la Constitución Política de 1991 (artículo 78) determinó la necesidad de salvaguardar los consumidores en un estatuto especial dada su condición de desventaja natural frente a los productores y proveedores de bienes y servicios, y como un elemento esencial dentro del marco del Estado social de derecho.



protección al consumidor respondan a las nuevas demandas de la población, hecho que ha llevado en los últimos 26 años a la expedición de una serie de leyes y decretos que han intentado subsanar estos problemas, pero que en su defecto han generado una multiplicidad normativa que dificulta el ejercicio de la protección de los derechos propios de las operaciones comerciales entre particulares y comerciantes. A esto se le suma que para

los especialistas en materia de protección a los consumidores, el Decreto 3466 contempla medidas de protección y garantías confusas, y en la mayoría de los casos, inoperantes, además de adolecer de un campo de aplicación definido que permita identificar el destinatario final de las disposiciones allí contenidas.

En este contexto, fue presentado al Congreso de la República un proyecto de ley que busca dotar al marco normativo colombiano de un nuevo estatuto al consumidor acorde a los principios desarrollados en la Constitución de 1991 y a las realidades de los consumidores en el mercado actual. Así, se desarrollan aspectos como derechos y deberes de los consumidores y productores, garantías sobre los bienes y servicios adquiridos, responsabilidad por productos defectuosos, protección contractual, acciones judiciales y autoridades competentes para conocer los conflictos relacionados con el consumo de los bienes y servicios, entre otros. El proyecto ya inició su trámite en la Comisión Primera del Senado y se espera que cumpla todos sus debates de forma satisfactoria, pues es imperioso mantener una armonía entre los principios y normas constitucionales y las demás leyes que conforman el marco normativo colombiano.

Además de responder a las necesidades de los consumidores de la época en la que fue expedido el Decreto 3466, éste fue concebido para una economía cerrada con un modelo de Estado proteccionista propio de la década de los ochenta. Sin embargo, después del proceso de apertura económica e incursión de la economía colombiana en los mercados mundiales, el mercado nacional se modificó sustancialmente al presentarse nuevos flujos de bienes y servicios de origen extranjero, y la adopción de nuevos modelos de desarrollo y crecimiento a partir de la potencialización de ventajas competitivas. Este nuevo escenario económico ha hecho casi imposible que las normas vigentes sobre



Los grandes temas del proyecto

Objetivo del proyecto de ley

- ▶ Actualizar las normas relativas a los derechos de los consumidores contempladas en el Decreto 3466 de 1982 a las condiciones de los mercados actuales.
- ▶ Proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, y amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos.

1. Principios generales y ámbito de aplicación

- Las normas contempladas en el proyecto de ley son normas de orden público, irrenunciables, que tienen como objeto regular los derechos y obligaciones que surgen entre los productores, proveedores y consumidores, y la responsabilidad de los productores y proveedores frente a los consumidores en todos los sectores económicos donde no exista una regulación específica. Se exceptúan de la aplicación de la ley los servicios propios de las profesiones liberales¹.
- Además del objetivo general de promover y garantizar un ejercicio pleno y efectivo de los derechos de los consumidores, el proyecto de ley desarrolla unos principios generales en relación con:
 - ❖ Protección frente a los riesgos a la salud, seguridad y medio ambiente.
 - ❖ Acceso de información adecuada que permita hacer elecciones fundamentadas.
 - ❖ Educación.
 - ❖ Libertad de constituir grupos u organizaciones de consumidores que sean escuchadas en los procesos de toma de decisiones que los afecten.
 - ❖ Aplicabilidad de las normas sobre derecho de los consumidores a bienes y servicios nacionales e importados.
 - ❖ Imposibilidad de que los procedimientos y reglamentos para la protección del consumidor se conviertan en barreras injustificadas para el comercio.
 - ❖ Protección especial a los niños y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la infancia y la adolescencia.

2. Definiciones

- ❖ **Consumidor:** persona natural o jurídica, destinataria final de un producto que lo adquiere o utiliza para satisfacer necesidades
- 1 Aquellas actividades donde impera el aporte intelectual, el conocimiento y la técnica.
 - 2 Obligación con pluralidad de sujetos en la parte pasiva (deudora) o activa (acreedora) donde la prestación puede ser cancelada o exigida por cada uno en su totalidad, sin que cada uno sea responsable o titular exclusivamente de una cuota o parte.

propias, privadas, familiares, empresariales (no vinculadas directamente con el objeto social de la empresa).

- ❖ **Productor:** persona natural o jurídica que, como oficio habitual, directa o indirectamente, diseña, produce, fabrica, ensambla o importa bienes y servicios.
- ❖ **Proveedor:** persona encargada directa o indirectamente, de suministrar, distribuir o comercializar productos con o sin ánimo de lucro.
- ❖ **Producto:** todo bien o servicio.
- ❖ **Calidad:** ámbito en que el producto cumple con las características propias de su naturaleza y las atribuidas por la información que se suministra del mismo.
- ❖ **Idoneidad:** aptitud del producto para satisfacer las necesidades para que fue producido o comercializado.
- ❖ **Producto seguro:** todo producto que en condiciones normales de utilización, no presenta riesgo o presenta riesgos mínimos (compatibles con el uso y aceptables para la protección y la salud de las personas), teniendo en cuenta las condiciones de duración, la información suministrada y las instrucciones para su utilización y mantenimiento.
- ❖ **Garantía:** obligación solidaria² por un tiempo determinado a cargo del productor o proveedor, que consiste en responder por el óptimo estado del bien de acuerdo a las condiciones de idoneidad, calidad y seguridad exigidas por la ley y ofrecidas en la venta. No implica un recargo adicional al precio del producto.
- ❖ **Información:** todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, origen, modo de fabricación, componentes, usos, peso, volumen, precios, la forma de empleo, riesgos, contraindicaciones y demás características relevantes relacionadas con el producto que se ofrece.
- ❖ **Publicidad:** toda forma de comunicación masiva que tenga como finalidad incidir en las decisiones de consumo de la población.
- ❖ **Publicidad engañosa:** aquella que no corresponde a la realidad o que induce o puede inducir a error, engaño o confusión.
- ❖ **Promociones y ofertas:** incentivo para el consumidor que consiste en una propuesta temporal de productos de manera gratuita o en condiciones especiales favorables como



precios reducidos, contenidos adicionales, rifas, sorteos, concursos en dinero y en especie, entre otros.

- ❖ **Contrato de adhesión:** tipo de contratos donde las cláusulas son dispuestas por el productor o proveedor, donde el consumidor sólo puede aceptarlas o rechazarlas sin que pueda modificarlas.

3. Calidad, idoneidad y seguridad de los productos

- ❖ Es deber de los productores asegurar que los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, cumplan con la debida seguridad y calidad propia de su naturaleza. El incumplimiento de este deber acarreará responsabilidad solidaria tanto del productor como del proveedor por garantía frente a los consumidores y usuarios, responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de control y responsabilidad por daños por productos defectuosos de acuerdo a las normas sobre consumidores.

4. Garantías

- ❖ El artículo 11 del Decreto 3466 de 1982 contempla la existencia de la garantía mínima que se presume pactada en todos los contratos de compraventa y prestación de servicios, como una obligación del productor de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad señalados en el registro del bien, la licencia respectiva o en las normas técnicas oficiales. Sin embargo, dado el proceso de apertura de mercados que inició en los años noventa, la aplicabilidad de la garantía mínima, pensada para una economía cerrada, no ha sido posible.
- ❖ En este sentido, el proyecto de ley radicado en el Senado, propone una garantía legal, implícita en todas las relaciones de consumo, donde el productor se obliga a garantizar la suficiencia, idoneidad de los productos de acuerdo a las normas técnicas específicas, las medidas sanitarias y fitosanitarias, y las condiciones generales del mercado, tanto

Cuadro 1. Derechos y deberes de los consumidores

DERECHOS	DEBERES
A recibir productos de calidad: de acuerdo con las condiciones de la garantía legal y las que ofrezca cotidianamente el mercado.	Información previa: los consumidores deben informarse previamente sobre la calidad de los productos y las instrucciones de uso, conservación e instalación.
A la seguridad e indemnidad: que en condiciones normales de uso los productos no causen daño y se cuente con la protección suficiente contra los efectos nocivos para la salud y la integridad de los consumidores.	Uso razonable: el uso que se le da a los productos debe realizarse de acuerdo al manual de instrucciones dado por el productor o en su defecto teniendo en cuenta las características y naturaleza del producto.
A recibir información: obtener información precisa sobre los productos que se ofrecen en el mercado, los posibles riesgos que pueden derivarse de su utilización, los mecanismos de protección de sus derechos como usuarios y la forma de ejercer tales derechos.	Buena fe: los consumidores deben obrar de buena fe frente a los productores, proveedores y las autoridades públicas.
Protección contra publicidad engañosa	Cumplir normas ambientales: deben cumplir con las normas en materia ambiental tales como disposiciones sobre reciclaje de desechos de bienes consumidos.
A la reclamación: reclamación personal o mediante apoderado tanto directamente ante el productor, proveedor o prestador del servicio, como ante las autoridades judiciales o administrativas para obtener una reparación integral, oportuna y adecuada por los daños sufridos.	
Protección contractual: amparo frente a las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión.	
A la elección: facultad de elegir libremente qué bienes y servicios desea obtener de los que el mercado ofrece.	
A la participación: posibilidad de organizarse o agruparse para proteger sus derechos e intereses, elegir sus representantes, ser oídos por funcionarios públicos en procesos judiciales y administrativos que les conciernan, y obtener respuesta a sus peticiones.	
A la representación: derecho a hacerse representar por sus organizaciones y los voceros de éstas, para la solución de reclamaciones sobre el consumo de bienes y servicios.	
A informar: acceso a los medios de comunicación para publicar la información que crean pertinente para el proceso de educación sobre los derechos de los consumidores a toda la ciudadanía.	
A la educación: derecho a recibir educación sobre consumo, derechos de los consumidores y formas de ejercer sus derechos, etc.	
A la igualdad: todos los consumidores deben ser tratados equitativamente sin discriminación alguna.	

de los bienes por los que se ha pagado un precio como de los bienes que se entreguen gratuitamente con carácter publicitario o promocional.

- De la garantía serán responsables solidariamente los productores, proveedores y vendedores del bien, quienes a su vez podrán repetir contra el realmente responsable por lo pagado o entregado al consumidor.
- Esta garantía tendrá un término determinado por la autoridad competente y de no ser aplicable, será el anunciado por el productor o proveedor. Cuando no se indique el

término de la garantía, se aplicará un año para productos nuevos y de tres meses para productos usados. En el caso de los productos perecederos será la fecha de vencimiento.

- Cuando se logre determinar que el bien no cumple con la calidad requerida, la garantía legal cobijará medidas como la reparación gratuita del bien, el cambio del producto o la devolución del dinero, entre otros.
- También se podrán establecer garantías suplementarias (nacionales o extranjeras) para mejorar, ampliar o especializar la cobertura de las garantías legales. Deberán

constar por escrito y existirá sobre éstas responsabilidad solidaria de aquellos que participaron en la cadena de producción y comercialización del bien.

- Cuando se ofrezcan productos imperfectos, usados, reparados o descontinuados está situación se debe indicar de forma clara y notoria a fin de evitar error en los consumidores. En estos casos la garantía legal no podrá ser exigida en relación con los imperfectos o deterioros anunciados.
- No obstante, los productores o proveedores podrán exonerarse de responsabilidad de la garantía por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, cuando el daño provenga de la intervención de un tercero no autorizado, se compruebe un uso indebido no acorde al manual de instalación (siempre deberá estar en español) o a la naturaleza del bien por parte del consumidor, que el producto no se encontraba en circulación, y para el caso de productos perecederos, que estos estaban vigentes cuando fueron adquiridos.

5. Responsabilidad por daños causados por productos defectuosos

- Cuando un producto que presente irregularidades o defectos, cause daños como lesiones corporales o la muerte a una persona y detrimento o destrucción de otros bienes diferentes, la responsabilidad deberá asumirla el productor del bien.
- La responsabilidad deberá ser demostrada por el consumidor comprobando la existencia de un vínculo entre el daño materialmente causado y el defecto del bien. A su vez, el productor podrá desvirtuar la presunción de responsabilidad demostrando que no existe vínculo entre el daño y el producto defectuoso o alegando una de las causales de exoneración tales como caso fortuito o fuerza mayor, culpa de un tercero, del consumidor o producto de enfermedad padecida por éste, no circulación del producto, conocimientos técnicos y científicos existentes limitados que no permitían precaver el defecto, entre otros.
- Si el productor es hallado responsable, se podrá disminuir su grado de responsabilidad si al analizar las circunstancias se comprueba que los daños fueron causados por el producto y con culpa del consumidor.

6. Información

- Conocer cuáles son las características y especificaciones de los productos que se ofrecen en el mercado es fundamental para garantizar una efectiva protección de los derechos de los consumidores. En este sentido, el estatuto al consumidor propuesto contempla la obligación de los proveedores y productores de informar de manera clara, verás y suficiente toda aquella información relevante que deben conocer los consumidores acerca de los productos que adquieren.
- La información que debe suministrar el productor deberá contener aspectos como

instrucciones de instalación, uso y conservación, cantidad, peso y volumen del producto, vida útil o fecha de vencimiento (en lugares visibles) y especificaciones (técnicas cuando la autoridad competente así lo requiera) del bien o servicio. Por su parte, el proveedor deberá incluir la información relacionada con el precio, incluidos los impuestos, y las garantías legales y suplementarias que recaen sobre el bien. Además, se deberá incluir la información relativa a costos adicionales al precio que deberá ser asumida por el consumidor, como estudios de crédito, seguros, transporte, comisiones de compra, etc.

- El consumidor también tendrá derecho a que se le expida una factura donde conste la operación de venta realizada. Esta factura puede ser física o electrónica, sin embargo, la existencia de la factura no será requisito para que los consumidores hagan valer sus derechos.

7. Publicidad

- La publicidad es el principal medio por el que los bienes son ofrecidos a los consumidores, esta publicidad tendrá un carácter vinculante de manera que aquello que se ofrece, como promociones y ofertas, debe mantenerse tal como se expone independiente del medio publicitario que se utilice.
- Lo anterior implica que en el proyecto de ley se prohíba la publicidad engañosa de la que será responsable el anunciante y solidariamente también responderá el medio de comunicación de comprobarse la existencia de dolo o culpa grave, por los daños y perjuicios que esta cause al consumidor. Sin embargo, no será responsable el anunciante cuando logre demostrar que la publicidad fue alterada o suplantada por terceros sin que se hubiese podido evitar.
- Cuando se ofrezcan promociones u ofertas, se deberá indicar la fecha de inicio y finalización de la misma. En caso que no se indique la fecha de inicio, se entenderá que es desde el momento en que la oferta fue anunciada al público hasta que se agote el inventario, y cuando la fecha de finalización no se anuncie o establezca que es hasta agotar inventario, se entenderá finalizada cuando el anunciante publique el fin de la oferta por el mismo medio y con la misma frecuencia con la que fue anunciado su inicio.

8. Protección contractual

- De acuerdo con el proyecto de ley, las cláusulas de los contratos que celebren los consumidores para adquirir bienes o servicios

siempre serán interpretadas de la manera más favorable para sus intereses.

- En este sentido no se podrán pactar cláusulas abusivas como aquellas que limiten la responsabilidad del productor de sus obligaciones respecto del bien o las trasladen a un tercero ajeno al contrato, faculten al productor para terminar unilateralmente el contrato, impliquen la renuncia de los derechos del consumidor, entre otras. Las cláusulas abusivas serán ineficaces sin que sea necesario probarlas. No obstante, la declaratoria de nulidad o ineficacia de una cláusula abusiva no afectará la totalidad del contrato siempre y cuando éste pueda subsistir sin la cláusulas objeto de declaración. En este caso el juez deberá aclarar qué obligaciones y derechos permanecen dentro del contrato.
- Así, también se prohíbe todo tipo de cláusula contractual que implique la renovación automática de un servicio o producto, sin que el consumidor haya aceptado expresamente dicho ofrecimiento. Se prohíben las cláusulas que habiliten al productor o prestador del servicio modificar unilateralmente las condiciones del contrato o desligarse de sus obligaciones, sin que el consumidor acepte expresamente la modificación.
- En relación con los contratos de adhesión, se exige que cumplan con una serie de condiciones mínimas como cumplir con los requisitos de existencia y validez de todo contrato, informar de manera anticipada al contratante adherente el alcance y efectos de las condiciones generales del contrato, que las condiciones generales del contrato sean claras, concretas y completas, y de ser un contrato escrito, este debe ser suscrito en idioma español, los caracteres deben ser legibles a simple vista y no deben incluir espacios en blanco.

9. Operaciones a plazo y ventas a domicilio

- Siempre que se pacte el pago de un producto o servicio por cuotas, créditos u otro sistema de financiación, ya sea éste otorgado por el proveedor directamente o por un tercero como una entidad financiera, deberán señalarse aspectos como el interés remuneratorio y moratorio (en caso de incumplimiento y sólo aplicable a las cuotas atrasadas), el sistema de liquidación a utilizar, la periodicidad, número, forma y valor de las cuotas, los gastos de administración y de estudio de crédito que debe cubrir el consumidor, las tasas de interés aplicables, entre otras.
- Si la financiación fue concedida por el proveedor o productor directamente y el producto adquirido presenta fallas que afectan la garantía legal, la obligación del pago de las cuotas correspondientes al crédito se

suspenderá por el tiempo que el consumidor este privado del uso del producto. Además, el consumidor podrá hacer uso de la figura del retracto³ que deberá ser garantizada por el proveedor y que le permitirá al consumidor devolver el producto por los mismos medios por los que lo recibió, asumiendo los costos que implique dicha devolución, en un término no superior a cinco días.

- Cuando se realicen ventas u otras operaciones comerciales por medios no presenciales, a domicilio o cualquier otro que dificulte la documentación de la transacción, el proveedor deberá asegurarse de que el bien fue entregado en la dirección correspondiente, mantener registros de la transacción e identidad del distribuidor y productor final y ponerlos a conocimiento del consumidor y permitir que el consumidor haga reclamaciones y de ser el caso devoluciones por los mismos medios.

10. Acciones judiciales y autoridades competentes

- Los consumidores podrán acudir a mecanismos judiciales para la protección de sus derechos. Estos mecanismos son las acciones colectivas establecidas en la Ley 472 de 1998, las de responsabilidad en garantía y protección contractual y las de responsabilidad por daños por producto defectuoso que se adelantaran ante la jurisdicción ordinaria.
- Las autoridades competentes para conocer estas acciones son las alcaldías municipales, la Superintendencia de Industria y Comercio en segunda instancia, y los jueces civiles del circuito y municipales.
- Por medio de las acciones especiales, el consumidor podrá hacer efectiva la garantía, pronunciarse sobre los contratos de adhesión y las cláusulas abusivas, entre otros temas. Estas acciones se iniciaran mediante reclamación por parte del consumidor, sin que sea necesario apoderado judicial y se tramitarán en una audiencia única de trámite. Las decisiones que allí se tomen serán susceptibles de recursos de reposición⁴.

3 De acuerdo con el proyecto de ley, el retracto no será posible en los contratos de prestación de servicios cuya ejecución haya comenzado con el acuerdo del consumidor; de suministro de bienes o servicios cuyo precio esté sujeto a fluctuaciones de coeficientes del mercado financiero que el productor no pueda controlar; de suministro de bienes confeccionados conforme a las especificaciones del consumidor o claramente personalizados, o que, por su naturaleza, no puedan ser devueltos o puedan deteriorarse o caducar con rapidez; de servicios de apuestas y loterías de adquisición de bienes perecederos, y bienes de uso personal.

4 Ver proyecto de ley 82 de 2008, artículo 48 y siguientes. En la Gaceta 502 de 2008.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org