

ISSN: 2215-9673



CUADERNOS de Políticas Públicas

9

Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la Costa Caribe Colombiana

**Luis Carlos Solórzano Padilla
Katleen Marún Uparela
Rafaela Sayas Contreras**



Cuadernos de Políticas Públicas No. 9, octubre de 2016, Cartagena, Bolívar



Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la Costa Caribe Colombiana

**Luis Carlos Solórzano Padilla
Katleen Marún Uparela
Rafaela Sayas Contreras**

Octubre de 2016





Centro Plaza de la Merced, Claustro de la Merced
Carrera 4 No. 38-40
Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno
www.unicartagena.edu.co/ipreg

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Edgar Parra Chacón
Rector

Alfonso Múnera Cavadía
Vicerrector de investigaciones

Rosaura Arrieta Flórez
Directora Ipreg

Ediciones Unicartagena, 2016

Editora
Rosaura Arrieta Flórez

Diseño, Diagramación e Impresión
Alpha Editores
PBX 6609438 www.alpha.co

Políticas públicas de protección al Consumidor en Colombia: El caso de la Costa Caribe Colombiana/
Luis Carlos Solórzano Padilla - Katleen Marún Uparela - Rafaela Sayas Contreras. Universidad de Cartagena. Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno- IPREG.

ISSN: 2215-9673

1. Derechos Humanos, 2. Políticas públicas,
3. Infancia y adolescencia

Tabla de Contenido

Resumen	7
Introducción	9
Desarrollo histórico y normativo del derecho del consumo en Colombia	11
Las políticas públicas de protección al consumidor en Colombia	17
La descentralización de la política pública de protección al consumidor	19
La política pública de protección al consumidor en la Costa Caribe	27
Conclusiones y Recomendaciones	33
Bibliografía	35

Índice de Tablas

Cuadro 1. Usuarios atendidos en las casas del Consumidor	21
Cuadro 2. Usuarios atendidos por programa Ruta del Consumidor	22
Cuadro 3. Sistema Nacional de Calidad. Entidades participantes por componentes	24

Índice de Imágenes

Imagen 1. Estructura de la alianza estratégica Consuma Caribe	27
---	----

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Conocimiento de los derechos de consumidor según nivel educativo en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo	29
Gráfico 2. Conocimiento de los derechos del consumidor según nivel de ingresos	29

Índice de Tablas

Tabla 1. Conocimiento de la regulación y los derechos de consumidores en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo	28
Tabla 2. Estimación modelos Probit sobre conocimiento de los Derechos de los consumidores para Cartagena y Tres Ciudades	29

Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la Costa Caribe Colombiana¹

Luis Carlos Solórzano Padilla²

Katleen Marún Uparela³

Rafaela Sayas Contreras⁴

Resumen

Este trabajo describe la evolución del derecho del consumidor en Colombia a partir de un recuento de las principales normas que se han expedido sobre la materia e identifica las principales políticas públicas que a nivel nacional se han desarrollado para la promoción y protección de los derechos de los consumidores desde la ley General de Consumo de 1981 hasta la ley 1480 conocida como Nuevo Estatuto del Consumidor. Adicionalmente analiza la descentralización de esta política pública en la Costa Caribe colombiana a partir de los resultados arrojados en el marco del Programa Consuma Caribe.

Se encontró que las instituciones con funciones de protección al consumidor en la Costa Caribe no han asumido del todo el ejercicio de estas funciones, lo que se traduce en una ruta de atención y acceso a los derechos desdibujada y confusa para los consumidores. En segundo lugar se encontró un alto grado de desconocimiento por parte de los consumidores de sus derechos y de las normas que consagran su protección; explicado en gran medida por la escasa promoción por parte de las instituciones.

1 Documento elaborado en el marco de la ejecución del Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Regionales y Locales de los consumidores: promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo estatuto del consumidor (alcaldes, asociaciones de consumidores y consultorios jurídicos en Santa Marta, Cartagena y Sincelejo) período 2015-2016, financiado por Colciencias

2 Abogado y Administrador Publico egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Escuela Escuela Superior de Administración Pública, especialista en seguridad social de la Universidad de Cartagena. lsolorzano25@hotmail.com

3 Abogada egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, Joven Investigadora del Programa Consuma Caribe y Abogada Investigadora de la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio. katleenmu@gmail.com

4 Abogada. Docente Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena. rafaelaester@gmail.com

En ese sentido el diagnóstico permitió la formulación de estrategias como la realización de talleres de formador de formadores, de fortalecimiento comunitario para creación de Ligas y asociaciones de protección al consumidor, puntos de atención jurídica especializada y mesas de trabajo con autoridades, que en general han hecho posible el empoderamiento ciudadano, un mayor compromiso por parte de las instituciones y autoridades y un seguimiento cercano al proceso de descentralización de la política pública en el territorio.

Palabras claves: Derechos del Consumidor, políticas públicas, Descentralización.

JEL: K20, H76, D18.

Introducción

El desequilibrio y la asimetría propia de las relaciones de consumo que cada día se han convertido en más frecuentes y complejas ha hecho urgente la necesidad de actualizar la regulación en la materia, con la finalidad de proporcionar a los consumidores un marco jurídico de protección que responda a las dinámicas actuales del mercado y las relaciones negociales.

Bajo esa premisa se hizo notoria la insuficiencia del Decreto 3466 de 1982 antiguo Estatuto del Consumidor para dar una respuesta efectiva a problemas y controversias originadas en torno al comercio electrónico, ventas a distancia y por métodos no tradicionales, publicidad engañosa, suministro de información y responsabilidad por productos defectuosos. Frente a esto fue inminente la expedición de un nuevo instrumento normativo que regulara estos vacíos y en consecuencia entra en vigencia en el año 2012 el Nuevo Estatuto del Consumidor colombiano o Ley 1480 de 2011.

Esta nueva norma de carácter especial regula el derecho de consumo en el ordenamiento jurídico colombiano atendiendo a las dos nociones del derecho de consumo según Pianetta (2012), por un lado como derecho objetivo, que es aquella parte del derecho que estudia la relación de consumo, en consecuencia, establece y prioriza los derechos fundamentales del consumidor final en sus diferentes relaciones con el productor, con el fabricante, el comercializador, el prestador de servicios (financieros, económicos, profesionales, etc.). Por otra parte, se encuentra un derecho subjetivo del consumo, que es aquella categoría de derechos consistente en el conjunto de facultades especiales que, en una relación de consumo, se le otorga al consumidor para reclamar de todos, incluyendo al Estado, la protección jurídica económica y social pertinente.

La doctrina ha distinguido dos formas en las que se puede extender la protección al consumidor: una protección indirecta que alcanza todo el hacer de los poderes públicos,

especialmente a la ordenación del mercado interior, la libertad de competencia, las políticas de precios, la regulación de importaciones, la vigilancia de multinacionales y una protección directa que se concibe como la atribución de derechos concretos a favor del consumidor (Botana García, 2014)

Ahora bien, la real materialización de esta intención de proteger al consumidor como parte débil de dicha relación económica depende en parte a las acciones o medidas desarrolladas por los distintos actores públicos para resolver tal situación. Dichas medidas constituyen lo que para disciplinas como la administración pública o la ciencia política se denomina políticas públicas.

Las políticas públicas, de acuerdo a William Jiménez (2008, pág. 54) pueden definirse como la orientación general que define el marco de actuación de los poderes públicos en la sociedad sobre determinado asunto.

Es decir, las políticas públicas se presentan como un proceso de decisiones y acciones del gobierno, actuando directamente o a través de sus agentes tendientes a resolver algún problema de interés público. En este proceso el problema mencionado adquiere relevancia, es identificado, se definen y diseñan instrumentos que permitan cumplir los objetivos planteados.

Este documento explica en primer lugar la evolución del derecho del consumo en Colombia, haciendo un recuento de las principales disposiciones normativas que se han expedido sobre la materia. Posteriormente se identificarán y describirán cuáles han sido las principales políticas públicas que a nivel nacional se ha desarrollado para la promoción y protección de los derechos de los consumidores y finalmente analiza dichas políticas para el caso de la costa caribe colombiana.

Desarrollo histórico y normativo del derecho del consumo en Colombia

Al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, en Colombia la regulación de la protección de los derechos de los consumidores es relativamente reciente, de tal forma que es posible afirmar que sólo a partir de los años setenta con la expedición del Código Civil se expiden normas específicas sobre los consumidores como sujetos de protección especial. En él se consagraron acciones dirigidas a la protección del comprador que tuvieron origen en el derecho romano tales como el saneamiento por vicios redhibitorios⁵, y el saneamiento por evicción⁶.

Estas figuras aún se encuentran vigentes en nuestro ordenamiento civil, sin embargo, nunca han resultado ser instrumentos eficaces para la protección del consumidor puesto que no alcanzan a cubrir todos los aspectos problemáticos de la relación de consumo y en realidad no fueron concebidas para proteger de manera especial al consumidor.

Posteriormente con la aparición del Código de Comercio se introdujeron dos nuevos tipos de protección al consumidor: la total, cuando el producto se vende con garantía y la de

5 Según el artículo 1915 del CCC Son vicios redhibitorios los que reúnen las calidades siguientes: 1. Haber existido al tiempo de la venta. 2. Ser tales, que por ellos la cosa vendida no sirva para su uso natural, o sólo sirva imperfectamente, de manera que sea de presumir que conociéndolos el comprador no la hubiera comprado o la hubiera comprado a mucho menos precio y 3. No haberlos manifestado el vendedor, y ser tales que el comprador haya podido ignorarlos sin negligencia grave de su parte, o tales que el comprador no haya podido fácilmente conocerlos en razón de su profesión u oficio.

6 Según el artículo 1895 del CCC La obligación de saneamiento comprende dos objetos: amparar al comprador en el dominio y posesión pacífica de la cosa vendida, y responder de los defectos ocultos de ésta, llamados vicios redhibitorios. El saneamiento por evicción consiste en que el vendedor es obligado a sanear al comprador todas las evicciones que tengan una causa anterior a la venta, salvo en cuanto se haya estipulado lo contrario.

vicios de calidad, excepto cuando se revisa la mercadería sin protesta.

Daniel Ossa Gómez (2010) explica que estas protecciones resultaban insuficientes, pues tenían unos extensos requisitos, plazos de caducidad muy cortos y acciones de reclamación larga y dispendiosa 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, entre otros, lo que usualmente se conoce como el Código Sanitario Nacional, sin ser realmente un código.

El primer cuerpo normativo que intentó establecer una regulación sobre la materia fue la ley 73 de 1981, sobre la Distribución de bienes y servicios para la defensa del consumidor, la cual fue conocida regularmente como “Ley General del consumo”, con la cual se avanza en el reconocimiento de la protección del consumidor. Este instrumento normativo estableció disposiciones específicas dirigidas al control de la distribución de los bienes de servicios, así como sanciones y procedimientos por su incumplimiento; de igual forma determinó la regulación en materia de organizaciones para la defensa

del consumidor, de marcas y leyendas y la necesidad de fijación pública de precios, entre otras disposiciones.

Con fundamento en las facultades mencionadas, se expidió el Decreto ley 1441 de 1982, por medio del cual se reguló la organización, el reconocimiento y el régimen de control y vigilancia de las ligas y asociaciones de consumidores como forma de materializar el derecho a la participación de los mismos.

Posteriormente fue expedido el Decreto 3466 de 1982 el cual contenía 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, las responsabilidades de sus productores, expendedores y proveedores; configurándose como un avance significativo en la regulación de la materia.

En este Estatuto se definió el papel preponderante de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), al atribuirle funciones como la organización de todo el sistema de registro de calidad e idoneidad de los bienes y servicios, la verificación de oficio o a petición de cualquier persona de la ocurrencia de hechos constitutivos de incumplimiento de las normas contenidas en esta norma al respecto de fijación pública de precios, correspondencia con la realidad o inducción a error de las marcas, las leyendas y propaganda comercial.

en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación, o sometidos a la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios.

Con la Constitución Política Colombiana de 1991 se logra la constitucionalización del derecho de consumo regulando las relaciones entre los comerciantes que prestan bienes o servicios, y los consumidores que van a ser los beneficiarios de ellos. Estos actos son regulados por el derecho mercantil y en especial el estatuto del consumidor al disponer: *“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”*. Por su parte, el artículo 333 reconoce que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, estableciendo que para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su

posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Este artículo determina que el manejo de la de la economía nacional se encuentra en cabeza del Estado; partiendo del reconocimiento de la asimetría existente entre comerciantes y consumidores para garantizar el equilibrio de las relaciones.

Herrera Tapia (2013) explica las razones de la constitucionalización del derecho del consumidor en Colombia indicando que obedeció principalmente a la adecuación de la normativa interna con algunos compromisos internacionales

En Colombia la inclusión legal y constitucional de este derecho del consumo en nuestro ordenamiento jurídico, se debe a una respuesta de necesidad de adecuación de nuestra normativa a los lineamientos internacionales de las directivas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y de los proyectos del Mercado Común del Sur (Mercosur), ya que las relaciones comerciales, negociaciones internacionales y procesos de globalización e integración de los mercados, requerían de la garantía de este tipo de derechos por los Estados contratantes, sin embargo, la interpretación de las categorías que integran el derecho del consumo, no se ha abordado en su integridad y mucho menos a la luz de los principios constitucionales

actuales. Pues bien, a nuestro parecer, una categorización constitucional de los derechos de los consumidores como derechos colectivos y con los mecanismos de acción judicial dados, no es operante ni responde a las necesidades ni realidades del consumidor contemporáneo que vive en un mundo globalizado.

Con posterioridad a la Constitución política fueron emitidos los Decretos 2152 y 2153 de 1992 los cuales asignaban competencias en materia de protección al consumidor al Ministerio de Desarrollo Económico y a la Superintendencia de Industria y Comercio. Autores como Ossa (2010) resaltan como una de las principales normatividades creadas en este periodo al Decreto 2269 de 1993, que organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, el cual ha sido objeto de múltiples modificaciones.

Existen otras normas que si bien no se encuentran en un cuerpo normativo especial, si aluden a la protección de los consumidores en ciertos campos específicos. Este es el caso de la Ley 100 de 1993, que regula el sistema de seguridad social integral la cual introdujo normas sobre libertad de escogencia del consumidor, así como normas relativas a la satisfacción del servicio.

De igual forma, la Ley 142 de 1994 y sus adiciones y modificaciones sobre la regulación de servicios públicos domiciliarios, que estableció disposiciones tendientes a la protección del consumidor en materia de contratos de adhesión y

prestación de servicios. Cabe mencionar la ley 256 de 1996 que regula la competencia desleal en Colombia, aspecto importante en la protección del consumidor al tener como fin la garantía de la libre competencia dentro del mercado.

El Decreto 2153 de 1991, modificado por la Ley 1340 de 2009, otorgó facultades a la Superintendencia de Industria y Comercio tendientes a la protección de la competencia económica en el territorio nacional, estableciendo actuaciones administrativas para la protección de los consumidores.

Con la Ley 472 de 1998, en materia de acciones populares y de grupo también se instauran disposiciones modificatorias del Decreto 3466 de 1982 en materia de indemnización por perjuicios de los consumidores, lo que en su momento representó un estímulo para la defensa de los derechos.

El Decreto 990 de 1998 sobre el servicio de telefonía móvil y la Ley 446 de 1998 en materia de descongestión, que adjudicó funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio complementando las normas de protección al consumidor en áreas específicas.

Por último, la expedición de la Ley 1480 de 2011 constituye el Nuevo Estatuto de Protección al Consumidor, que es quizás el avance más significativo en la materia.

El nuevo Estatuto del consumidor, como bien fue señalado en la exposición de

motivos de dicha ley, tiene como propósito actualizar la regulación, pues el Decreto 3466 de 1982 que tenía más de 25 años de vigencia no era suficiente para regular los cambios comerciales producto de la apertura económica y de la competencia internacional generada por la misma. Las relaciones del mercado y del consumo de bienes y servicios se han globalizado y efecto de ello, el país se había quedado corto en el fortalecimiento del sistema jurídico y de garantías para defender los derechos de los consumidores. (República de Colombia, Cámara de Representantes, 2010).

Uno de los puntos más relevantes del nuevo estatuto de protección al consumidor es que además de actualizar los aspectos contenidos en el Decreto 3466 de 1982, comprende la regulación de distintas situaciones que se presentan en las relaciones de consumo para las cuales no existían normas específicas de protección al consumidor; lo que sin duda es un avance importante en la constitución de un programa completo y eficiente de protección al consumidor colombiano (López Márquez & Martelo Angulo, 2012).

Este nuevo Estatuto del Consumidor consagra los derechos de los consumidores, protegiéndolos frente a los posibles riesgos para su seguridad y salud, estableciendo como premisa importante el acceso a una información adecuada, que permita a los consumidores hacer elecciones de consumo bien fundadas e informadas, incluyendo la educación como un derecho. Adicionalmente el Estatuto establece la libertad de

constituir organizaciones de consumidores, como materialización de los derechos de participación, y asociación.

De igual forma el Estatuto del Consumidor regula de manera específica lo relacionado con responsabilidad por producto defectuoso y lo relativo a comercio electrónico y ventas por métodos no tradicionales y/o a distancia, como una forma de actualizar la normatividad a las nuevas dinámicas contractuales.

Se destaca el papel de la Superintendencia de Industria y Comercio como el ente de vigilancia y control que se encarga de garantizar el cumplimiento de lo establecido en el estatuto del consumidor, con funciones especiales en materia jurisdiccional para resolver controversias entre consumidor y productores y proveedores y a la vez, como secretaría técnica de la Red Nacional de Protección al Consumidor.

Las políticas públicas de protección al consumidor en Colombia

Las políticas públicas pueden considerarse como herramientas a través de las cuales el Estado regula la vida de los asociados, generalmente ello se lleva a cabo a partir de la promulgación o expedición de textos normativos (jurídicos y administrativos), de la creación de organizaciones y de otras formas concretas en las que se viabilizan las decisiones públicas (Betancourt García & Ramírez Chaparro, 2008).

Como bien se mencionó en la parte introductoria de este documento, las políticas públicas se presentan como un conjunto de decisiones y acciones gubernamentales actuando directamente o a través de sus agentes, tendientes a resolver a un asunto de interés público. Dicho asunto generalmente obedece o una problemática que afecta a la sociedad y que ha ganado la importancia suficiente por lo que merece ser atendido por el Estado. A esto último se le conoce como institucionalización y consiste en el proceso en el que problema es incluido en la agenda pública, entendiendo esta como el conjunto de

problemas que en un instante llama la atención y/o la intervención de uno o más actores públicos. En ese sentido la institucionalización implica que el problema sea adaptado a las lógicas y normas de funcionamiento del aparato político administrativo: estructuras de competencia, funciones y responsabilidades de las autoridades públicas (Jiménez Benítez & Chaparro, 2008, pág. 74).

En Colombia puede afirmarse que de acuerdo al Sistema de Planeación Nacional la principal forma en que un asunto ingresa a la agenda pública y de manera especial a la agenda gubernamental es a través del plan de desarrollo cuya regulación se encuentra en la Ley Orgánica 152 de 1994. Esta ley, además de regular el ejercicio legislativo sobre la materia, condiciona con su normatividad la actuación administrativa de alcaldes y gobernadores y de las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales.

En este orden de ideas el plan de desarrollo se constituye en un instrumento en el cual

se determinan los principales problemas que conformarán la agenda gubernamental y se determinarán cuáles serán las principales políticas públicas que se desarrollarán para contrarrestar aquello. De esta manera para determinar qué tan importante ha sido el tema de la protección al consumidor para la agenda gubernamental, es preciso revisar si este ha sido incluido en los distintos planes de desarrollo que se han elaborado e implementado en los últimos cuatrienios.

Al revisar los distintos planes de desarrollo desde el cuatrienio 1961-1970, denominado Desarrollo económico y social, durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo, hasta el actual plan que se encuentra en ejecución (2014-2018), se constata que de los últimos 15 planes formulados en este período solo uno de ellos incorpora expresamente la protección al consumidor en unos de sus programas, como se observa en el Plan de desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2000) aprobado mediante la ley 508 de 1999. Se señala textualmente en dicho documento de planeación lo siguiente:

16.1.1.3 Apoyo a la promoción de la competencia, propiedad industrial y mejoramiento de la calidad.

Este programa buscará que la Superintendencia de Industria y Comercio y las demás entidades con responsabilidades

en el campo, cuenten con la infraestructura física y humana necesaria para administrar eficientemente el Sistema Nacional de Calidad, con énfasis en el cumplimiento de estándares internacionales como mecanismo para ganar mercados externos y proteger a nuestros consumidores.

Se logrará en esa entidad y otras, esquemas institucionales idóneos y adecuadamente dotados de recursos para asegurar la efectividad de los derechos de los consumidores y el cumplimiento de las normas sobre competencia desleal y prácticas comerciales restrictivas.

El Plan propone avanzar en la dotación de recursos para la administración del Sistema de Propiedad Industrial, poniendo fin al atraso histórico y sacando provecho para el país de las oportunidades que se abren con el ingreso de Colombia a tratados multilaterales, tales como el acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, ADPIC, anexo de la OMC y el tratado de Cooperación en materia de patentes, PCT.

En ese momento se establece por primera vez un programa dirigido a la promoción y mejoramiento de la calidad con el fin de garantizar un efectivo respeto de los derechos de los consumidores como parte una política pública nacional.

La descentralización de la política pública de protección al consumidor

Con anterioridad a la expedición del nuevo estatuto del consumidor, la institucionalidad encargada de la protección y promoción de estos derechos se encontraba concentrada en la Superintendencia de Industria y Comercio y por ende en la capital del país en donde se establecía su única sede. Con el nuevo Estatuto se ordena la creación de la *Red Nacional de Protección al Consumidor* como una estrategia de descentralización de la política pública de protección al consumidor.

Así las cosas, la Red está constituida por los consejos de protección al consumidor de carácter nacional o local donde existan, las alcaldías y las autoridades administrativas del orden nacional que tengan asignadas funciones de protección al consumidor, las ligas y asociaciones de consumidores y la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta última institución actuará como Secretaría Técnica de la Red y, en tal condición, velará por su adecuada conformación y funcionamiento (artículo 75).

La Red estará encargada de difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todas las regiones del país, recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten y brindar apoyo y asesoría a las alcaldías municipales para el cumplimiento adecuado de las funciones a ellos otorgadas por la ley.

A su vez, en concordancia con el artículo 355 de la Constitución Política, las entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán celebrar convenios con las asociaciones y ligas de consumidores para todo lo que tenga relación con la protección de los consumidores.

Le corresponde al Consejo Nacional de Protección al Consumidor creado por el Gobierno Nacional dictar las políticas de carácter general de la Red Nacional de Protección al Consumidor. De acuerdo al artículo 76 del mencionado estatuto, el

Ministerio responsable de cada sector administrativo garantizará y facilitará espacios para la discusión abierta de las políticas sectoriales que se relacionen con la protección y difusión de los derechos de los consumidores. Para ello podrá designar comités sectoriales conformados por representantes de las entidades adscritas y vinculadas donde se convoque y escuche la opinión de representantes de los gremios organizados que agrupen a los integrantes de la cadena de producción y/o comercialización respectiva, así como la de representantes de las ligas y asociaciones de consumidores legalmente constituidas.

Los comités estarán presididos por el Ministro o un delegado del nivel directivo. A los Alcaldes y Gobernadores del país les corresponde garantizar el funcionamiento de los Consejos de Protección al Consumidor que correspondan a sus respectivas jurisdicciones, conforme a lo dispuesto en las normas pertinentes, en especial el Decreto 3168 de 1983 y 1009 de 1988.

Actualmente la Red Nacional de Protección al Consumidor (en adelante RNPC) es quien ha realizado los principales programas y proyectos de protección al consumidor. De esta hacen parte el Consejo Nacional de Protección al Consumidor (Decreto 3468 de 1982), conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Superintendente de Industria y Comercio, Tres (3) representantes de la Confederación

Colombiana de Consumidores; los Consejos Locales de Protección al Consumidor (Decreto 1009 de 1988); las Autoridades Administrativas del Orden Nacional con funciones de protección al consumidor: la Superintendencia de Industria y Comercio, institución que actúa como secretaría técnica de la RNPC la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Superintendencia de Puertos y Transportes, la Superintendencia de Economía Solidaria, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Autoridad Nacional de Televisión – ANTV, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, las Alcaldías del País; las Ligas y Asociaciones de consumidores.

La Superintendencia de Industria y Comercio en calidad de secretaría técnica de la red lidera los distintos programas y proyectos que se desarrollan entre los cuales cabe mencionar Las Casas de Consumidor, Ruta del Consumidor, Consúmovil, Programa Consufondo, Estrategia de Promoción y Prevención.

Las Casas de Consumidor son un proyecto de la Superintendencia de Industria y Comercio en asocio con las alcaldías municipales de diferentes capitales del país, mediante el cual se adecuan y dotan inmuebles para agrupar la oferta institucional de las autoridades del orden nacional y local que hacen parte de la RNPC (Red Nacional de Protección al Consumidor, s.f.). Tiene como objetivo principal fomentar la

creación de una verdadera cultura de respeto por los derechos del consumidor en las diferentes regiones del territorio nacional y se enfoca en brindar asesoría y apoyo a las administraciones municipales de la región en el correcto ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor y metrología legal (Red Nacional de Protección al Consumidor, s.f.)

También realizan actividades como asesorar y orientar a empresarios y ciudadanos cuando éstos sientan vulnerados sus derechos como consumidores, así como crear espacios de

facilitación para la solución de controversias entre consumidores y productores o proveedores; adelantar brigadas de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor a diferentes sectores de la economía local en conjunto con las alcaldías de la región, capacitar a los diversos actores de la sociedad, del sector público y de la economía regional en asuntos relacionados con las funciones que cumplen las autoridades e incentivar la participación ciudadana para que todos actuemos como veedores permanentes de la protección de los derechos de los consumidores.

Cuadro 1. Usuarios atendidos en las casas del Consumidor

Casa	2014	2015	2016	total
Armenia	3361	11287	9738	24386
Barranquilla		5412	7664	13076
Bucaramanga		2453	8253	10706
Cartagena		241	6157	6398
Ibagué		5718	6068	11786
Montería	152	4713	5475	10340
Neiva		3570	6864	10434
Pasto			2437	2437
Pereira	4372	13865	10960	29197
Popayán	2730	8549	8537	19816
Sincelejo			49	49
Villavicencio		3107	4748	7855
TOTAL	10615	58915	76950	146480
Cifras con corte al 15 de septiembre de 2016				
Comparativo Usuarios Atendidos 2014-2016				

Fuente: Red Nacional de Protección al Consumidor.

Esta es una de las estrategias más importantes de la Superintendencia de Industria y Comercio para descentralizar la protección al consumidor en Colombia y poner en funcionamiento la RNPC, respetando el papel protagónico de las alcaldías municipales. El siguiente cuadro muestra el total de usuarios atendidos en las diferentes casas del consumidor existentes en el territorio nacional.

Otro de los proyectos liderados por la Superintendencia de Industria y Comercio es **la Ruta del Consumidor**, que consiste en recorrer el territorio nacional en una Unidad Móvil que brinda asesoría y orientación a los consumidores en temas relacionados con la protección al consumidor y el registro de marcas y patentes de invención. A través de estas unidades móviles se pueden tramitar quejas y demandas cuando los ciudadanos sientan vulnerados sus derechos como consumidores. (Red Nacional de Protección al Consumidor, s. f.)

De igual forma se brinda apoyo a las autoridades locales del país y demás organizaciones que tienen relación con la protección de los derechos del consumidor en la región mediante capacitaciones sobre las funciones a ellas otorgadas por la ley en materia de protección al consumidor y metrología legal. La ruta del Consumidor también adelanta visitas de inspección preventivas en materia de metrología legal. A través de este proyecto se han atendido más de sesenta y cinco mil usuarios, de acuerdo a cifras oficiales.

Cuadro 2. Usuarios atendidos por programa Ruta del Consumidor

Usuarios Atendidos	
2014	12416
2015	22272
2016	30588
Total	65276

Fuente: Red Nacional de Protección al Consumidor.

Otro proyecto de la RNPC es **CONSUMÓVIL** que consiste en una aplicación digital que brinda a las personas que cuenten con dispositivos móviles que operen bajo plataformas iOS y Android, la información necesaria para darle a conocer sus derechos como consumidores y los mecanismos idóneos para ejercerlos ante las autoridades competentes. Los usuarios dispondrán de contenidos precisos y claros que los guiarán para ejercer de manera adecuada sus derechos ante las diferentes entidades que tienen asignadas funciones en materia de protección al consumidor (Red Nacional de Protección al Consumidor, s. f.).

Por otra parte se encuentra **EPPA**, que es la estrategia de promoción y Prevención de la RNPC para promover competencias entre la población para el ejercicio de sus derechos y deberes como consumidores, y tiene como propósito reducir los factores de riesgo de violación de la norma de protección al consumidor, a través de acciones preventivas, formativas y de atención para los sujetos que intervienen en las relaciones de consumo; brindar atención y asesoría directa al

consumidor frente a sus reclamaciones. Funciona básicamente a través de reuniones con comerciantes visitados y convocados (tenderos, encargados de grandes superficies, y establecimientos de comercio) en las que se socializan el estatuto del consumidor y las disposiciones de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre Información y Exhibición de Productos; y de jornadas de atención a usuarios (Red Nacional de Protección al Consumidor, s. f.).

Cabe destacar que la Superintendencia de Industria y Comercio y la Red Nacional de Protección al Consumidor no son las únicas organizaciones que han desarrollado políticas públicas que involucren la protección del consumidor. Las políticas de protección a los consumidores no solo se desarrollan a partir de programas de promoción y prevención, proyectos de capacitación o sensibilización, sino también desde la perspectiva de mejoramiento de la calidad de la producción de los bienes y servicios, pues en últimas siempre que el consumidor o usuario reciba un bien o servicio que cumpla con estándares óptimos y logre satisfacer sus necesidades no verá vulnerados sus derechos y en consecuencia no tendrá la necesidad de acudir a los distintos mecanismos administrativos y judiciales que el ordenamiento jurídico le ha otorgado para la defensa de sus intereses.

Por ello, una organización importante para las políticas de protección al Consumidor es el Sistema Nacional de Calidad, este es un instrumento para optimizar los procesos y cualificación de los productos y servicios bajo

unos parámetros estandarizados y mejorar la competitividad. Un sistema de calidad está compuesto básicamente por seis actividades: expedición de reglamentos técnicos, normalización, acreditación, designación, evaluación de la conformidad y metrología (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2006); consiste en una estructura compuesta por varias entidades que tienen responsabilidades y realizan actividades en el campo de la normalización, la metrología y la certificación acreditada.

En Colombia el Sistema Nacional de Calidad es el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología (SNNCM), organizado mediante el Decreto reglamentario 2269 de 1993. Este sistema está conformado por organismos de acreditación, organismos de metrología (laboratorios primarios o de referencia metrológica), organismos de certificación acreditados (quienes certifican bienes, servicios, procesos y capacidades laborales), organismos de inspección acreditados, laboratorios de ensayo y acreditación certificados. Este sistema fue creado con el objeto de promover en los mercados la seguridad, la calidad y la competitividad del sector productivo o importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores, sin embargo, ha tenido inconvenientes en su aplicación.

En primer lugar, en Colombia existe gran dispersión en torno a las funciones y responsabilidades de las entidades que tienen facultades en lo referido a los componentes del Sistema Nacional de Calidad, lo que

dificulta la armonización del sistema. Villamil y Prieto (2006) se refieren a este punto, y en el siguiente cuadro esquematizan las entidades que intervienen en el sistema de acuerdo a sus respectivas funciones.

Otras dificultades han sido las limitaciones administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio que no han permitido incorporar el Sistema Nacional de Metrología dentro de las actividades de mejoramiento de calidad y de normas industriales voluntarias; por su parte los agentes privados que ofrecen

servicios de metrología encuentran un mercado reducido que en muchos casos no justifica las cuantiosas inversiones en equipos y formación del personal.

De tal manera que aunque se están realizando actividades tendientes a incrementar la competitividad empresarial mediante la utilización y cumplimiento de normas técnicas, estas actividades se realizan de forma dispersa. Adicionalmente, la política de comercio exterior y de industria no cuenta con objetivos claros sobre el papel que

Cuadro 3. Sistema Nacional de Calidad. Entidades participantes por componentes.

		Acreditación	Autorización	Certificación	Normalización	Metrología
BIENES	Agropecuarios	ICA	ICA	ICA	Min Agricultura ICA	ICA
	Industriales	SIC		ICONTEC	Mincomercio, Mintransporte, Min Protección Social, SIC, ICONTEC	SIC ICONTEC SENA
SERVICIOS	Educación	Consejo Nacional de Acreditación (C.N.A.) DANSOCIAL		C.N.A. DANSOCIAL	Min Protección Social C.N.A DANSOCIAL	
	Medio Ambiente	IDEAM			Min Ambiente IDEAM	IDEAM
	justicia	Instituto de Medicina Legal			Min interior	Instituto de Medicina Legal
	Salud	ICONTEC	INS INVIMA	INVIMA ICONTEC	Min Protección Social ICONTEC INS. INVIMA	INS INVIMA
PERSONAS		SENA		SENA	Min Protección Social SENA	
GESTIÓN		SIC		ICONTEC	ICONTEC	ICONTEC

Fuente: Los autores con base en Villamil y Prieto (2006)

debe ejercer el Estado en las actividades de Acreditación y Normalización, lo cual implica duplicación de tareas y tramites tanto para las entidades del Estado como para el sector productivo (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2006, págs. 7-8).

Por este y otros motivos, el Consejo Nacional de Política Económica y Social elaboró el Documento Conpes 3446 de 2006 que establece los lineamientos para una política nacional de la calidad, en el que también participaron el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Empresarial. En dicho documento se establecen los lineamientos para una política que: i) reorganice el marco institucional existente en el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología (CNNCM); ii) fortalezca las actividades de expedición de reglamentos técnicos, normalización, acreditación, designación, evaluación de la conformidad y metrología; y iii) permita obtener el reconocimiento internacional del Subsistema Nacional de la Calidad.

La implementación de esta política es concebida como un instrumento que contribuirá a incrementar la competitividad de las empresas colombianas y a mejorar las actividades de regulación, control y vigilancia que realiza el Estado (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2006, pág. 1) .

En adición a lo anterior, el respeto y garantía de los derechos de los consumidores también ha sido incluido como un derrotero importante

para la política de desarrollo de sectores específicos de la economía o de la industria nacional, un ejemplo de ello es el caso de la industria de los alimentos. En el documento Conpes 113 de 2007 se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), en la cual se incluyen en el apartado de Aseguramiento de la Calidad e inocuidad de los alimentos directrices como fortalecer los sistemas de vigilancia y control sanitario y de vigilancia epidemiológica, fomentar el control social, fortaleciendo las ligas de consumidores y las veedurías ciudadanas; la creación de condiciones para una adecuada información y orientación a los consumidores que les permita tomar las mejores decisiones de compra y consumo de productos alimentarios; entre otras.

Así mismo, el documento Conpes 155 de 2012 que establece la Política Farmacéutica Nacional determina como una de sus estrategias la siguiente: “*Información confiable, oportuna y pública sobre acceso, precios, uso y calidad de medicamentos*”, a través de la cual se pretende resolver los problemas de transparencia y asimetría de información de precios, gasto, consumo, uso y calidad de medicamentos. También se espera poner a disposición del Gobierno, de las instituciones técnicas y normativas y de los usuarios, información oportuna y confiable para la toma de decisiones, a través de un único sistema de información. Otra de sus estrategias va dirigida al control de precios de medicamentos y monitoreo del mercado. Todas ellas sin dudas en esencia van encaminadas a defender los intereses de los consumidores de este sector.

Por último es importante anotar la incidencia de los tratados de libre comercio en la inclusión en la agenda pública de la protección al consumidor. Es así como en el Tratado de libre Comercio con los Estados Unidos y el tratado con la Unión Europea se incluyeron disposiciones expresas sobre derecho al consumidor y se establecieron directrices tales como “la importancia de mantener y adoptar

medidas transparentes y efectivas para proteger a los consumidores de prácticas comerciales, fraudulentas y engañosas cuando realizan transacciones mediante comercio electrónico. La importancia de la cooperación entre las respectivas agencias nacionales de protección al consumidor en las actividades relacionadas al comercio electrónico transfronterizo para fortalecer la protección al consumidor.”

La política pública de protección al consumidor en la Costa Caribe

En la costa caribe colombiana además de contar con la presencia en algunas ciudades como Cartagena, Barranquilla, Montería y Sincelejo de las Casas del Consumidor, se viene ejecutando desde 2015 un programa de investigación financiado por Colciencias y liderado por la Universidad de Cartagena denominado Consuma Caribe, cuyo objetivo es fortalecer en los territorios la política de protección al consumidor a través del proyecto de fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de los consumidores y promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo Estatuto del Consumidor en el período 2015-2017, (Consuma Caribe, 2015. pp 2).

En ese sentido, Consuma Caribe como iniciativa de investigación se estructura a partir de tres principales proyectos ejecutados por universidades de carácter público y privado en las ciudades de Cartagena, Santa Marta y Sincelejo, con la participación de aliados estratégicos en los territorios como la Superintendencia de Industria y Comercio y la

Confederación Colombiana de consumidores, como puede observarse en el siguiente gráfico.

Imagen 1. Estructura de la alianza estratégica Consuma Caribe



Fuente: Los autores con base en programa Consuma Caribe

Con la participación activa de sus aliados, Consuma Caribe busca lograr no solo el fortalecimiento de las capacidades de los consumidores para el ejercicio y defensa de sus derechos, sino también el fortalecimiento de las instituciones, principalmente de carácter territorial, encargadas de su protección a través de componentes como la investigación, formación, atención e innovación.

Uno de los principales logros del Programa fue la elaboración de un diagnóstico o línea de base en torno al conocimiento de los derechos del consumidor por parte de la población, y a la percepción de los consumidores acerca de los niveles de promoción y protección de sus derechos por parte de las autoridades. Esta línea de base se construyó a partir de la aplicación de una encuesta representativa por edades en tres ciudades de la costa caribe colombiana. Adicionalmente los resultados de la encuesta fueron complementados con información cualitativa recopilada de talleres diagnósticos realizados en las mismas ciudades con veedores y ciudadanos de las tres ciudades. Este diagnóstico permitió identificar los aspectos más problemáticos para el proceso de descentralización de la política pública de protección al consumidor en Colombia, y en consecuencia emprender las estrategias más apropiadas para atacarlos. En la tabla 1 se presentan los resultados más representativos de la encuesta diagnóstica aplicada en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo sobre el conocimiento que tienen los ciudadanos de los derechos de los consumidores y las leyes que lo regulan.

Tabla 1. Conocimiento de la regulación y los derechos de consumidores en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo

Ciudades	Conocimiento de los derechos de consumidor		Conocimiento del Estatuto del Consumidor	
	No	Sí	No	Sí
Cartagena	54%	46%	49%	49%
Santa Marta	60%	40%	51%	47%
Sincelejo	60%	40%	56%	44%

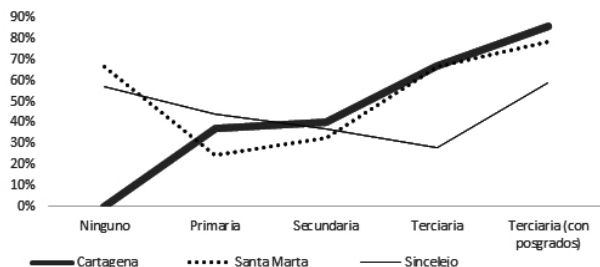
Fuente: Arrieta, Marín, Sayas (2016).

En la tabla se refleja que en las tres ciudades analizadas más de la mitad de la población no tiene conocimiento acerca de sus derechos como consumidores y mucho menos de la existencia de una normativa especial para su protección: el estatuto del consumidor. Lo anterior al cruzarse con información educativa y socioeconómica de los encuestados permitió identificar algunas tendencias al respecto de la variable de conocimiento de los derechos y el estatus socioeconómico y nivel de formación de los consumidores.

Es así como se encontró que a menor nivel de ingresos y de educación los consumidores tienden a tener un conocimiento más precario y reducido acerca de sus derechos y normas que los protegen, tal como se observa en las siguientes gráficas.

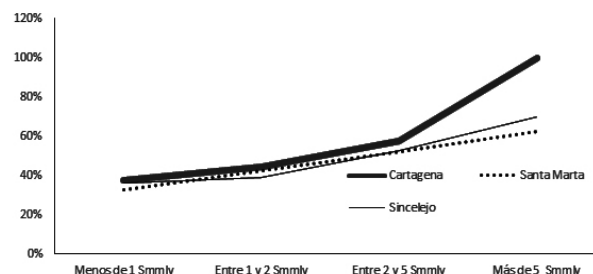
Este desconocimiento de los derechos por parte de los consumidores puede explicarse por la influencia de distintos factores y variables como la edad, la situación socioeconómica y el nivel educativo. Estas

Gráfico 1. Conocimiento de los derechos de consumidor según nivel educativo en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo



Fuente: Arrieta, Sayas (2016) y Marum Sayas (2016)

Gráfico 2. Conocimiento de los derechos del consumidor según nivel de ingresos



Fuente: Arrieta, Sayas (2016) y Marum Sayas (2016)

Tabla 2. Estimación modelos Probit sobre conocimiento de los Derechos de los consumidores para Cartagena y Tres Ciudades

y	Cartagena		Tres ciudades	
	Conocimiento norma	Conocimiento derechos	Conocimiento norma	Conocimiento derechos
Sexo	-0,043	0,005	-0,076***	-0,01
Jefe de hogar	0,091	0,126**	0,043	-0,044
Edad	0,009***	0,014***	0,005***	0,008***
Etnia (ninguna)	-0,272	-0,048	-0,1	-0,023
Educación	0,065***	0,080**	0,044***	0,105***
Trabajo	-0,093	-0,064	0,003	0,031
Ingresos	0,075	0,163***	0,049***	0,059***
R2 (pseudo)	0,106	0,207	0,042	0,082
Observaciones	391	385	1.347	1.310

P<0,10*; P<0,05**; p<0,01***

Fuente: Arrieta, Marún, Sayas (2016).

variables inciden significativamente en el nivel de conocimiento de la norma y los derechos de los consumidores, determinando no solo el perfil y hábitos de consumo, sino también la calidad de información a la que tienen acceso los consumidores y como ésta afecta sus intereses y decisiones de compra.

Adicionalmente a nivel institucional se observa una marcada debilidad de las instituciones públicas presentes en el territorio, es decir alcaldías, ligas y asociaciones de consumidores, y Consejos Locales de Protección al Consumidor.

Esta debilidad se explica a partir de la falta de capacidades operativas y compromiso institucional para el cumplimiento de las funciones asignadas por el Estatuto, a tal punto de desconocer su papel dentro de la RNPC y en consecuencia no asumir su rol como máxima autoridad de protección al consumidor en el entorno territorial. (Marín, Sayas, 2016).

Esta información unida a la de los talleres diagnósticos realizados permitió identificar como principales dificultades para la implementación de la política pública de protección al consumidor la debilidad y la poca presencia institucional, acompañada de una falta de compromiso y voluntad de las instituciones. Adicionalmente el alarmante nivel de desconocimiento de los consumidores acerca de sus derechos, las normas que los consagran y los mecanismos para hacerlos efectivos. Ambos aspectos desembocan en una ruta de atención y acceso a los derechos fallida y desdibujada, que difícilmente permite a los consumidores responder de manera efectiva frente a posibles vulneraciones de sus derechos, por sí mismos o con el acompañamiento y asesoría institucional especializada. (Marín, Sayas, 2016).

La identificación de estos desafíos ha sido de gran importancia para orientar la formulación y construcción de estrategias dirigidas a la superación de estos problemas. Así las cosas las principales estrategias utilizadas por el Programa han sido los talleres formador de formadores, talleres de fortalecimiento para las comunidades, mesas de trabajo con

las distintas autoridades locales, atención jurídica gratuita y especializada, el diseño y funcionamiento de un software de gestión de casos para consultorios jurídicos y la apertura de Casas del Consumidor en varias ciudades del país.

Los resultados derivados de la implementación de estas herramientas en el período de ejecución del Programa Consuma Caribe han mostrado una incidencia creciente en aspectos importantes como el empoderamiento ciudadano, el fortalecimiento institucional y el seguimiento y apoyo al proceso de descentralización de la política pública de protección al consumidor, y que en gran medida ha logrado atacar directa y tangiblemente los desafíos y retos identificados en la fase inicial de la investigación.

Directamente ligado a lo anterior se observa un mayor compromiso institucional para mejorar los indicadores de conocimiento de los derechos y las normas de protección por parte de los consumidores. Esto se refleja en las frecuentes las campañas de difusión y socialización, jornadas formativas y de apropiación social del conocimiento que desde Consuma Caribe, y las instituciones miembros de la RNPC, especialmente las Casas del Consumidor, se han venido realizando, logrando una mayor cercanía a los ciudadanos y haciendo posible la construcción de comunidades de consumidores más informadas.

Como se ha visto la presencia del Programa Consuma Caribe en los territorios ha servido

de apoyo para las Casas del Consumidor en algunas ciudades, a partir de la articulación de los programas para realizar actividades conjuntas para brindar una atención y asesoría jurídica integral a los consumidores.

Lo anterior ha permitido el fortalecimiento de la alianza estratégica inicialmente conformada con la Superintendencia de Industria y Comercio, a tal punto de tener presencia del personal científico de Consuma Caribe en las Casas del Consumidor para coadyuvar en la atención jurídica, amén de las actividades conjuntas realizadas con la Casa del Consumidor tales como brigadas jurídicas itinerantes y jornadas de difusión en plazas y lugares públicos en las ciudades.

Adicionalmente Consuma Caribe ha logrado ganarse un espacio dentro de otro de los proyectos de la RNPC, la Ruta del Consumidor, en la cual también hace presencia el Programa en las ciudades de Cartagena, Santa Marta, Sincelejo y Montería.

De igual forma como estrategia para mejorar la promoción y protección al consumidor en la costa caribe colombiana, Consuma Caribe ha llegado a replicarse como programa de investigación en dos ciudades más de la región, llegando a cubrir cinco ciudades en total: Cartagena, Santa Marta, Sincelejo, Montería y Barranquilla, contando con la participación de nuevos actores como la Universidad Libre y la Universidad Pontificia Bolivariana, quienes desde el año 2016 desarrollan en sus territorios las actividades de diagnóstico, formación y atención del Programa.

De esta manera, con una fuerte alianza entre Consuma Caribe, sus nuevos actores y la RNPC se consolida una ruta de atención concreta en la costa caribe colombiana, brindándole al consumidor la certeza de contar con instituciones a su servicio, teniendo claro a qué lugares puede acudir y dentro de qué competencias puede actuar cada institución. (Marún, Sayas, 2016).

Conclusiones y Recomendaciones

Las políticas de protección al consumidor son relativamente recientes en el contexto nacional, la mayoría de ellas han sido reglamentarias pues las principales medidas establecidas han consistido en la expedición de normas como el actual Estatuto del Consumidor, mediante el cual se pretende regular el comportamiento de diversos agentes del mercado como los vendedores y los productores, tendientes a restablecer el desequilibrio en la relación comercial existente entre estos y los consumidores, siendo este último generalmente el extremo de la relación contractual que está en desventaja.

La 1480 de 2011 es un avance significativo en la garantía a los derechos de los usuarios y compradores finales, pues actualiza y amplía el ámbito de la protección de los consumidores además de que intenta ser una respuesta a los cambios comerciales producto de la apertura económica y de la competencia internacional generada por la globalización de los mercados mediado principalmente por el avance de la tecnología y las comunicaciones. La importancia de esta ley no solo se mide desde el punto de vista jurídico acerca de las

instituciones que contempla, sino también en que ha construido o fortalecido una serie de herramientas nuevas como la Red Nacional de Protección al Consumidor es quien ha realizado, principales programas y proyectos de protección al consumidor, y los Consejos de Protección al Consumidor.

El papel de la Superintendencia de Industria y Comercio ha sido de gran relevancia y si bien no es la única entidad que tiene dentro de sus competencias el ejercicio de funciones tendientes a la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, el legislador continuamente le ha atribuido una mayor responsabilidad. Tanto así que las competencias que actualmente tiene no solo contemplan actividades de orden administrativo sino también funciones jurisdiccionales. No obstante, es necesario fortalecer el rol de las demás entidades a las cuales el Estado le ha atribuido competencias para la defensa y promoción de los consumidores, especialmente las autoridades territoriales en cabeza de las alcaldías municipales, quienes tendrían que lograr que la efectividad de dichos derechos

en sus territorios, principalmente en aquellos en donde resulta más difícil el acceso para entidades del orden nacional.

Así es importante que el Estado fortalezca con recursos técnicos a las alcaldías para que puedan desempeñar dicho rol y ejercer funciones tan importantes como las campañas de verificación en materia de protección al consumidor y metrología legal y la puesta en funcionamiento de los consejos locales de protección al consumidor.

Para ello es importante que la promoción de los derechos al consumidor sea tema incluido en la agenda pública nacional, por ejemplo a través de su incorporación en el Plan de Desarrollo, para a partir de este establecer directrices, recursos y programas al respecto. La inclusión en los planes de desarrollo garantiza que las entidades territoriales se vean en la necesidad de incorporar la defensa de los derechos de los consumidores en sus respectivas agendas, en virtud del principio de coordinación consagrado en la ley 152 de 1994.

Por otro lado se debe reglamentar y organizar las funciones y responsabilidades de las entidades que tienen facultades en lo referente a los componentes del Sistema Nacional de Calidad, con lo que este pueda lograr su armonización y así cumplir eficazmente las funciones de normalización, metrología y la certificación acreditada.

En el caso concreto de la costa caribe colombiana el Programa Consuma Caribe ha desempeñado un tarea importante en la defensa y promoción de los derechos de los consumidores, en cinco ciudades de la región (Cartagena, Sincelejo, Santa Marta, Montería y Barranquilla), el cual ha logrado por ejemplo

elaborar un diagnóstico o línea de base en torno al conocimiento de los derechos del consumidor por parte de la población, y a la percepción de los consumidores acerca de los niveles de promoción y protección de sus derechos, y a través de distintas actividades ha incidido progresivamente en aspectos importantes como el empoderamiento ciudadano, el fortalecimiento institucional y el seguimiento y apoyo al proceso de descentralización de la política pública de protección al consumidor.

Finalmente se resalta la importancia en la región caribe de la consolidación de las alianzas con actores estratégicos como la Superintendencia de Industria y Comercio y las Casas del Consumidor en las distintas ciudades, puesto que ello ha permitido el abordaje de la problemática desde las distintas aristas y competencias de cada uno de los actores. Para el caso de la Universidades desde sus procesos formativos, de atención jurídica y de investigación social aplicada, y por parte de las instituciones desde su funcionamiento activo en el territorio, brindando la atención especializada, el acompañamiento institucional y la inspección vigilancia y control de las actividades relacionadas con la protección al consumidor.

La experiencia de Consuma Caribe como programa de investigación muestra como desde el ámbito académico y desde la investigación social puede realmente lograrse una incidencia en procesos de formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, especialmente desde la identificación de aspectos problemáticos para la propuesta desde la academia de soluciones concretas que ayude a la superación de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

Arrieta, R & Sayas, R. (octubre de 2016). La Descentralización de la política pública de protección de los derechos de tercera generación: El caso de la costa caribe colombiana. *XVII Congreso Internacional en gobierno, administración y Políticas publicas. Madrid, España.*

Betancourt García, M., & Ramírez Chaparro, C. (2008). *Política Pública Territorial*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP Programa de Administración Pública Territorial.

Botana García, G. A. (2014). La protección de los consumidores en la Unión Europea y la directiva sobre derechos de los consumidores. En J. Gual Acosta, & J. Villalba Cuéllar, *Derecho del Consumo problemáticas actuales* (págs. 33-71). Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (31 de marzo de 2007). Documento Conpes 113.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (30 de agosto de 2012). Documento Conpes 155.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (30 de octubre de 2006). Documento Conpes 3446.

Consuma Caribe. (2015). *Participación Ciudadana y derechos de los consumidores: estrategia formador de formadores*. Cartagena: Alpha Impresores.

Herrera Tapia, B. (julio-diciembre de 2013). La constitucionalización de los derechos del consumidor en Colombia: un análisis desde los derechos sociales fundamentales. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 13(25), 33-47.

Jiménez Benítez, W. G., & Chaparro, R. (2008). *Gestión y Políticas Públicas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP Programa de Administración Pública Territorial.

Lafont Pianetta, P. (2012). *Manual de Derecho Privado Contemporáneo* (Vol. Derecho de Consumo. Nuevo Estatuto del Consumidor LEy 1480 de 2011). Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda.

López Márquez, L. C., & Martelo Angulo, V. (2012). *La Protección del Consumidor en Colombia en la Ley 1480 de 2011 a partir de las Directrices de la Resolución 39/248 de la ONU*. Cartagena: Universidad de Cartagena.

Marín, K., & Sayas, R. (octubre de 2016). Descentralización de la política pública de protección al consumidor en la costa caribe colombiana: desafíos, impactos y resultados. *XVII Congreso Nacional y VI Latinoamericano de Sociología Jurídica*. Tucumán, Argentina.

Ossa Gómez, D. (Enero-Junio de 2010). Protección, garantía y eficacia de los derechos del consumidor en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 40(112), 203-239.

Red Nacional de Protección al Consumidor. (s. f.). *Aplicación Móvil- Consumóvil*. Recuperado el 8 de octubre de 2016, de http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/aplicacion_movil_pub

Red Nacional de Protección al Consumidor. (s. f.). *Estrategia de Promoción, Prevención y Atención*. Recuperado el 8 de octubre de 2016, de http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/estrategia_de_promocion_prevencion_y_atencion_pub

Red Nacional de Protección al Consumidor. (s. f.). *Ruta del Consumidor*. Recuperado el 8 de octubre de 2016, de http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/rutas_del_consumidor_pub: http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/rutas_del_consumidor_pub

Red Nacional de Protección al Consumidor. (s.f.). *Casa del Consumidor*. Recuperado el 8 de Octubre de 2016, de http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/casas_del_consumidor_pub

República de Colombia, Cámara de Representantes. (2010). Proyecto de ley por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones.

Villamil Marta, J. A., & Prieto Cárdenas, C. A. (2006). *Análisis Institucional del Sistema Nacional de Calidad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Normatividad

Constitución Política de Colombia.

Ley 57 de 1887, Código Civil Colombiano.

Decreto 410 de 1971, Código de Comercio de Colombia.

Decreto 2416 de 1971, por el cual se dictan algunas disposiciones sobre normas y calidades, pesas y medidas.

Ley 9 de 1979, por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

Ley 73 de 1981, Ley General de Consumo.

Decreto 3466 de 1982, Antiguo Estatuto del Consumidor.

Decreto 3468 de 1982, Por el cual se crea y organiza el Consejo Nacional de Protección al Consumidor.

Ley 1441 de 1982, por la cual se regula la organización, el reconocimiento y el régimen de control y vigilancia de las ligas y asociaciones de consumidores y se dictan otras disposiciones.

Decreto 3168 de 1983.

Decreto 1009 de 1988, Por el cual se crean y organizan los Consejos Departamentales de Protección al Consumidor y el Consejo Distrital de Protección al Consumidor.

Decretos 2152 de 1992, por el cual se reestructura el Ministerio De Desarrollo Económico.

Decreto 2153 de 1992, por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio.

Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.

Decreto 2269 de 1993, por el cual se organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.

Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Ley 256 de 1996, por la cual se dictan normas sobre competencia desleal

Decreto 990 de 1998, por el cual se expide el reglamento de usuarios del servicio de telefonía Móvil Celular.

Ley 446 de 1998.

Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el ejercicio de las acciones populares y de grupo.

Ley 508 de 1999, Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.

Ley 1340 de 2009, por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.

Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor colombiano.

GUIA PARA LOS COLABORADORES

- Los autores enviarán su trabajo en letra calibre 11, espacio 1.5 por correo electrónico a la dirección ipreg2@unicartagena.edu.co en formato pdf, con una extensión no mayor a 40 páginas incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía. El ipreg podrá solicitar el documento en papel si lo estima conveniente. No se admitirán trabajos publicados anteriormente en series de otras instituciones o en revistas especializadas.
- Cada texto deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor(es), sus filiaciones, dirección y correo electrónico. Así mismo se hará explícito el autor de contacto, caso de varios autores. Los agradecimientos y menciones de ayudas financieras se incluirán en esta página.
- En una página aparte se incluirá un breve resumen del trabajo de un máximo de 150 palabras así como las palabras clave.
- La lista de referencias bibliográficas debe incluir solamente publicaciones citadas en el texto. Las referencias irán al final del artículo, ordenadas alfabéticamente por autores y de acuerdo con el siguiente orden: Apellido, inicial del nombre, año de publicación entre paréntesis, título del artículo o libro, nombre de la revista en caso de artículo de revista, lugar de publicación en caso de libro, editorial en caso de libro, número de la revista y páginas.
- Las notas irán numeradas correlativamente y voladas sobre el texto, incluyéndose su contenido a pie de página y a espacio sencillo.
- Las referencias bibliográficas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor(es) y entre paréntesis el año.
- Los cuadros, gráficos y tablas irán numerados correlativamente incluyendo su título y fuentes, y debe anexarse un archivo en Excel, en el caso de que sea necesario editar.
- El ipreg confirmará por correo electrónico al autor de contacto la recepción de originales.
- Los originales serán remitidos para su evaluación anónima. El informe de evaluación se enviará a los autores que, junto con la versión revisada, deberán contestar a las sugerencias que se les hayan realizado, incorporando una carta de respuesta al evaluador. Los editores, a la vista de los informes de los evaluadores, resolverán sobre su publicación.
- Para cualquier consulta o aclaración sobre la situación de los originales, los autores pueden dirigirse al correo electrónico del ipreg señalado en el primer párrafo.

ÍNDICE DE TRABAJOS PUBLICADOS

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 1, Septiembre de 2010

Hambre y desnutrición en Bolívar: Un análisis desde el enfoque de equidad y la seguridad alimentaria. 2005. Rosaura Arrieta Flórez, Aura Tatiana García Martínez, Laura Leviller Guardo.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 2, Abril de 2011

La ciencia y la tecnología en el departamento de Bolívar: Un análisis desde las políticas Públicas. Julio Adolfo Amézquita López, Diana Carolina Martínez Torres.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 3, Diciembre de 2011

Justicia Transicional y ley de víctimas: Una aproximación desde las políticas públicas. Rafaela Ester Sayas Contreras.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 4, Diciembre de 2012

Cartagena sitiada, pero no vencida: una política pública para liberarla. Germán Ruiz Páez.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 5, Octubre de 2013

Del armario al escenario: políticas públicas y diversidad sexual en Cartagena de Indias y el Caribe colombiano. Alexander Pérez Álvarez.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 6, Octubre de 2014

La política pública de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo del distrito de Cartagena de Indias 2008-2013. Rosaura Arrieta Flórez, Rosario Blanco Bello.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 7, Octubre de 2015

Política pública de infancia y adolescencia en Cartagena: Balance y perspectivas. Rosaura Arrieta Flórez.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 8, Junio de 2016

Educación inicial y primera infancia en Cartagena 2011-2015. Lina Luz Córdoba Girado, Rosaura Arrieta Flórez.

La serie Cuadernos de Políticas Públicas es realizada por el Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno de la Universidad de Cartagena para dar a conocer a la comunidad académica los trabajos de investigación que puedan ser publicados como artículos en revistas científicas y ofrecer los resultados preliminares de los proyectos de investigación adelantados por parte de los profesores, investigadores y/o estudiantes.

Este trabajo describe la evolución del derecho del consumidor en Colombia a partir de un recuento de las principales normas que se han expedido sobre la materia e identifica las principales políticas públicas que a nivel nacional se han desarrollado para la promoción y protección de los derechos de los consumidores desde la ley General de Consumo de 1981 hasta la ley 1480 conocida como Nuevo Estatuto del Consumidor. Adicionalmente analiza la descentralización de esta política pública en la Costa Caribe colombiana a partir de los resultados arrojados en el marco del Programa Consuma Caribe.

Se encontró que las instituciones con funciones de protección al consumidor en la Costa Caribe no han asumido del todo el ejercicio de estas funciones, lo que se traduce en una ruta de atención y acceso a los derechos desdibujada y confusa para los consumidores. En segundo lugar se encontró un alto grado de desconocimiento por parte de los consumidores de sus derechos y de las normas que consagran su protección; explicado en gran medida por la escasa promoción por parte de las instituciones.

En ese sentido el diagnóstico permitió la formulación de estrategias como la realización de talleres de formador de formadores, de fortalecimiento comunitario para creación de Ligas y asociaciones de protección al consumidor, puntos de atención jurídica especializada y mesas de trabajo con autoridades, que en general han hecho posible el empoderamiento ciudadano, un mayor compromiso por parte de las instituciones y autoridades y un seguimiento cercano al proceso de descentralización de la política pública en el territorio.