

**PRIVACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES  
DEL SECTOR DEL TURISMO EN COLOMBIA A TRAVÉS DE LA LEY 1558 DE  
2012**

**Jonathan Toledo Zicer**

**Monografía de grado**

**Directora:**

**Doctora Diana María Escovar Aparicio**

**Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario**

**Facultad de Jurisprudencia**

**Bogotá D.C., 21 de marzo de 2014**

## ÍNDICE GENERAL

1.INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	4
2.1.1.Definición y finalidad del derecho del consumo .....	16
2.1.2.Los derechos de los consumidores .....	18
2.2.El régimen de protección del consumidor en Colombia.....	19
2.3.Contenido, elementos y principales reformas de la Ley 1480 de 2011.....	22
2.3.1.Principios, objeto, y derechos y deberes de los consumidores .....	23
2.3.2.Definiciones .....	25
2.3.3.Regulación en materia de calidad y garantías.....	28
2.3.4.Responsabilidad por productos defectuosos .....	32
2.3.5.La información .....	34
2.3.6.La publicidad .....	36
2.3.7.La protección contractual .....	40
2.3.8 Protección al consumidor de comercio electrónico.....	44
2.3.9.Aspectos procedimentales .....	46
2.3.10.Sanciones.....	48
2.4.Jurisprudencia, instrucciones y reglamentación de la Superintendencia de Industria y Comercio.....	49
2.5.Regímenes especiales de protección al consumidor en Colombia .....	51
2.5.1.Régimen de protección al consumidor financiero.....	52
2.5.2.Protección al consumidor de servicios públicos domiciliarios.....	53

2.5.3. Protección al consumidor de servicios de telecomunicaciones .....	54
2.6. Régimen de protección al consumidor de servicios turísticos y aéreos .....	56
2.6.1. Principio de protección al consumidor .....	57
2.6.2. Derechos y obligaciones de los usuarios de servicios turísticos .....	57
2.6.2.1 El derecho de retracto .....	60
2.6.3. Régimen sancionatorio .....	63
2.6.4. Normatividad especial respecto de servicios de transporte aéreos .....	65
2.6.5. Autoridades dentro del régimen de protección al consumidor de servicios turísticos .....	69
2.7. Comparación del régimen general de protección al consumidor con el régimen especial del sector turístico y de servicios de transporte aéreo .....	72
2.8. Ley especial prevalece sobre la ley general .....	76
2.9. Inconstitucionalidad de las normas demandadas .....	77
2.9.1. Violación del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que consagra el derecho a la igualdad .....	78
2.9.2. Violación del artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, que consagra la protección de los derechos de los consumidores .....	83
2.9.3. Test de Proporcionalidad .....	85
2.9.4. Trámite surtido para la presentación de la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 (parcial) y el párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 .....	92
3. CONCLUSIONES .....	97
4. BIBLIOGRAFÍA .....	101

## 1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La vida en sociedad hoy se encuentra regida por las relaciones de consumo, las cuales constituyen una forma de existencia para los ciudadanos. En todos los escenarios de la vida diaria, los miembros de la sociedad se encuentran realizando transacciones de compraventa de bienes y servicios, sin las cuales sencillamente no se podría vivir.

*“Sostener que vivimos en una “sociedad de consumo” es asumir que el consumo no es algo accesorio en nuestro tiempo, sino que es “una razón de vivir” que la relación humana hoy “se convierte en relación de consumo”<sup>1</sup>.*

Teniendo en cuenta que el paradigma de la vida de una sociedad moderna se encuentra enmarcado en las relaciones de consumo; la ley como instrumento de regulación para la subsistencia en sociedad debe entrar a regular dichos vínculos con miras a proteger los derechos de las partes, especialmente la de la parte más débil, la del consumidor.

Ante esta situación, y en desarrollo del artículo 78 de la Constitución Política de Colombia<sup>2</sup>, el Congreso de la República expidió el nuevo Estatuto del Consumidor, el cual se encuentra recogido en la Ley 1480 de 2011, que actualizó las normas de protección al consumidor que existían en Colombia hasta el momento<sup>3</sup>, las cuales recoge en un solo texto normativo.

---

<sup>1</sup>SANTIAGO, G. (2004). *El Desafío de los valores, una propuesta desde la filosofía de los niños*. Ed. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, Buenos Aires Argentina, p. 55.

<sup>2</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, “ART. 78. —La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

<sup>3</sup> Antes de la expedición de la Ley 1480 de 2011, la norma rectora en materia de protección a los derechos del consumidor era el Decreto 3466 de 1982.

Así mismo esta norma prevé la posibilidad de que ciertos sectores de la economía puedan verse excluidos de la aplicación del Estatuto del Consumidor para aplicar su propia “regulación especial” en la cual se establezcan sus propios principios de “protección a los consumidores”.

Ahora bien, la permisión mencionada tendría sentido, y sería bastante benéfica, si la protección al consumidor se tornara más garantista y proteccionista de los derechos, mediante la aplicación de una regulación especial. Pero en los casos en que esto no se concreta y la norma especial disminuye o se queda corta frente a los mínimos ya establecidos en el Estatuto, se generaría un perjuicio para los consumidores como se analizará más adelante.

En ciertos casos, el permitir a un sector de la economía la aplicación de una ley como esta, podría ser una medida sana, ya que el mercado de bienes y servicios en un mundo globalizado es de tal inmensidad, que regular en un solo estatuto aspectos que se apliquen correctamente a todos ellos resultaría casi imposible, y que mediante la regulación especial de protección al consumidor en un sector económico particular, el consumidor podría ver aumentada su protección, pero nunca disminuida, caso en el cual, el permitir la aplicación de normas propias para dejar de aplicar el estatuto, terminaría siendo contraproducente.

En la exposición de motivos de la ley 1480 de 2011, el Legislador consideró que esta excepción a la aplicación de la ley debía incluirse por los siguientes motivos:

*“Conscientes de las diferencias existentes entre las relaciones de todos los actores del consumo de cada sector, la actualización contempla la posibilidad de expedir reglas específicas que regulen las particularidades de*

---

El artículo 84 de la Ley 1480 de 2011 no deroga expresamente el Decreto 2466 de 1982 pero sí lo hace tácitamente, teniendo en cuenta que este menciona que *“La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias”*.

*cada ámbito. En todo caso, estas últimas deberán estar en consonancia con los principios generales señalados en el Estatuto 3466 de 1982”.*

Además, en el momento de la promulgación del Estatuto del Consumidor, ya se encontraban vigentes normas especiales de protección a los consumidores, tales como la ley 1328 de 2009 que cobija a los consumidores del sector financiero, norma que es bastante benéfica y que por lo tanto no habría valido la pena derogar, con la promulgación de un estatuto general de protección.

Finalmente lo anterior quedó regulado en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, el cual menciona que ***“Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta ley.”*** (Negrilla fuera del texto).

Como se lee de la norma anterior, el legislador impuso un adjetivo que condiciona la aplicabilidad de una norma especial excluyendo la aplicación del Estatuto al incluir la palabra *“Suplementariamente”* lo que indica que solo se podrá aplicar la norma general (L. 1480/2011) de manera suplementaria sobre la norma especial.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define la palabra *“suplementario”* como *“Que sirve para suplir algo o complementarlo”*, y de la misma manera, la palabra *“suplir”* está definida como *“Cumplir o integrar lo que falta en algo, o remediar la carencia de ello”*.

Según la definición de este adjetivo, implica que solo se puede suplir una cosa con otra siempre y cuando la segunda complemente la primera en las carencias de ella, y no de manera contraria.

Por lo anterior, para que una norma especial se aplique dejando de lado la Ley 1480 de 2011, es indispensable que la regulación especial vaya más allá de lo que lo hace esta, y otorgue mayores garantías y derechos de protección al consumidor, ya que en caso de no ser así, no se estaría haciendo una aplicación suplementaria de la ley especial por la general, sino que por el contrario, se estaría efectuando un reemplazo de la misma, en detrimento de los derechos de los consumidores, puesto que no se estaría complementando la norma, sino que por el contrario, se estaría reduciendo la misma.

Ante una lectura desprevenida del inciso 2º del artículo 2º del Estatuto del Consumidor, cualquier persona entendería que simplemente se da la posibilidad de que se aplique una norma de carácter especial dejando sin efecto el Estatuto, si la norma especial así lo dispone. Es decir, el Legislador omitió hacer énfasis en que para excluir la aplicación del Estatuto, la norma especial debería complementar lo establecido en la norma general y nunca disminuir la protección ya otorgada, puesto que de no ser así, los consumidores cobijados por la norma especial se verían perjudicados al no obtener la mayor protección consagrada en la norma general.

Uno de los sectores de la economía con mayor proyección en Colombia es el sector del transporte aéreo<sup>4</sup>, que aprovechando lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, logró quedar fuera del ámbito de aplicación del Estatuto del Consumidor.

La norma rectora en materia de turismo en Colombia es la Ley 1558 de 2012, la cual modifica la Ley 300 de 1996, conocida como la Ley General del Turismo. Esta ley, en el parágrafo 2º del artículo 25, excluye de manera flagrante la aplicación

---

<sup>4</sup>Según las últimas estadísticas publicadas por el DANE, hasta el 2005 el turismo aportaba alrededor de un 2% del PIB nacional. En: DANE (2011). *Cuenta satélite de turismo. Metodología y principales resultados. 2000-2005*. Adicionalmente según ANATO, en Colombia durante el año 2012 el movimiento de pasajeros en transporte aéreo nacional e internacional presentó un incremento del 14,5% frente al 2011. Así mismo hasta el mes de agosto de 2013 se presentaba un incremento de 11,94% frente al año anterior. Consultado en: <http://www.anato.org/index.php/investigaciones>.

del Estatuto del Consumidor dentro del servicio del transporte aéreo, en los siguientes términos:

*(...) PAR. 2º—Las reclamaciones que se susciten en desarrollo de la prestación del servicio de transporte aéreo, serán resueltas por la entidad aeronáutica como única Entidad competente del sector. **Se excluye a esta industria de la competencia determinada en la Ley 1480 de 2011**” (Negrilla fuera del texto).*

Como se mencionó anteriormente, es claro que es sano que existan normas especiales de protección a los usuarios de ciertos sectores de la economía, en los casos que estas, le otorgan al consumidor una mayor protección. Sin embargo, en el caso particular que motiva el desarrollo de la presente monografía, es evidente que la exclusión directa de la aplicación del Estatuto del Consumidor, perjudica sustancialmente al consumidor, puesto que la Ley 1558 de 2012 establece que la protección a los usuarios de servicios de transporte aéreo, será regulada exclusivamente por las normas especiales que existen para estos casos, así como las contenidas en la Ley 300 de 1996, y demás normas que la modifiquen o complementen, las cuales son a todas luces, mínimas frente a los grandes avances en materia de protección que contempla el nuevo Estatuto del Consumidor.

De acuerdo con lo concluido en la presente monografía, luego de comparar el régimen general de protección al consumidor, con las normas especiales que cobijan a los usuarios de servicios turísticos, se encuentra que en este caso, se excluye la aplicación de una ley benéfica al consumidor, para aplicar una regulación especial que no contiene los alcances mínimos de protección previstos por la ley general.

Es importante señalar que la protección de los derechos del consumidor, se encuentra consagrada desde la Constitución Política de Colombia en su artículo

78. Por lo tanto, si una ley contiene disposiciones que son violatorias a lo dispuesto en la Carta Política, esta debe ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional al ir en contra de la Constitución misma.

El desproteger a los usuarios de servicios turísticos, mediante la exclusión de la aplicación del Estatuto que debiera protegerlos, debido a su condición de consumidores, es indudablemente una violación a sus derechos, y teniendo en cuenta que los mismos derivan de la Constitución Política, estas normas deben ser demandadas mediante una acción de inconstitucionalidad.

En la presente monografía se busca demostrar que con la exclusión que hace la Ley 1558 de 2012 de la aplicación del Estatuto del Consumidor se genera un detrimento a los derechos de protección de los consumidores de servicios turísticos, lo cual termina afectando el derecho fundamental a la igualdad de estos, al privarlos, sin justificación alguna, de una serie de garantías, de las que los demás consumidores de diferentes productos y servicios sí gozan. Así mismo, al privárseles de derechos de protección por su calidad de consumidores, se les estaría vulnerando el derecho constitucional a la protección del consumidor que el Estado debe garantizarles a la luz del artículo 78 de la Carta Política.

El hecho de que el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, establezca la posibilidad de otorgar tratos diferentes a consumidores de varios sectores de la economía nacional, no implica de plano, una vulneración al derecho a la igualdad, ya que dicha posibilidad se encuentra condicionada a que la norma especial otorgue mayor protección a los consumidores particulares del sector turismo, caso en el cual sus derechos como consumidores no resultarían vulnerados sino que por el contrario serían protegidos de manera especial.

Sin embargo, la vulneración se produce cuando por medio de una disposición legal, que en principio otorga la posibilidad de un trato desigual, pero siempre teniendo en cuenta una mayor protección de los derechos, un sector de la

economía nacional como lo es el del transporte aéreo, establece no aplicar el Estatuto del Consumidor, sino que por el contrario una norma especial, y la misma termina afectando los derechos de los consumidores del sector del turismo en general, como se explicará más adelante.

En la presente tesis se analizará a través de una comparación crítica de ambos regímenes de protección (el régimen general consagrado en la ley 1480 de 2011 y el régimen especial de protección de los consumidores de servicios de transporte aéreo) cómo con la privación de la aplicación de la norma general, los consumidores de este sector económico ven vulnerados sus derechos, al verse cobijados por una norma significativamente menos proteccionista que la que aplica para el resto de consumidores en Colombia.

Ya teniendo en claro, que la exclusión que hace la Ley 1558 de 2012 de la aplicación del Estatuto del Consumidor genera una grave afectación a los derechos de los usuarios del sector del turismo en Colombia, y que con esto se les vulnera el derecho fundamental a la igualdad y el derecho constitucional de protección a la consumidor, se encuentra que es procedente y razonable acudir a una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, así como también contra el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 ambos de manera parcial.

Si bien es cierto, que el derecho fundamental a la igualdad se ve vulnerado por el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 debido a que el artículo 2º del Estatuto del Consumidor permite la exclusión de la aplicación de este Estatuto para preferir la aplicación de una ley especial en una determinada industria o sector de la economía, este resulta violatorio del derecho a la igualdad de la misma manera que el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 como se explicará a continuación.

El artículo 2º del Estatuto del Consumidor menciona lo siguiente:

*“ART. 2º—Objeto.Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente.*

*Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y **suplementariamente** las normas establecidas en esta ley.*

*Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados”.* (Negrilla fuera del texto).

Como se lee en la norma, el inciso 1º de la misma, no hace diferenciación alguna entre qué tipo o qué clase de consumidor se refiere; no hace distinción si es un consumidor experto en la adquisición de ciertos productos o si aplica solo para los consumidores de cierta industria en específico, lo que muestra que para ser sujeto de las normas de protección basta con adquirir un producto o servicio como destinatario final para ser calificado como un consumidor<sup>5</sup>.

Por lo tanto, es claro que la norma busca cobijar indistintamente a la mayor cantidad de consumidores de bienes y servicios en el país, y no solamente a los consumidores de un sector determinado de la economía.

---

<sup>5</sup>El numeral 3º del artículo 5º de la Ley 1480 de 2011 define al consumidor como: “Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario.”

Al continuar con la lectura del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 se evidencia que el Legislador contempló una excepción al principio general contenido en el inciso 1º del artículo:

*“Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta ley”.*

En principio, se establece que la norma general es la aplicación de las normas del Estatuto para todas las relaciones de consumo de todos los sectores de la economía; sin embargo, se precisa la excepción respecto de aquellos sectores en los cuales sí existe una regulación especial, caso en el cual se aplicará el Estatuto de manera suplementaria frente a estas.

Como se mencionó anteriormente, el hecho de que la norma incluya la palabra “suplementariamente” implica que solo se puede aplicar de forma que se adicione a lo previamente establecido.

Sin embargo, esta aclaración no se hace en la norma, y de la simple lectura de la misma no es posible establecer lo mencionado; esto es, que la misma solo puede ser aplicada en la medida en que la norma especial sea más benéfica y adicione a la norma general.

Es por esta razón que se plantea la demanda de inconstitucionalidad en contra del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 parcial, debido a que mediante la misma se abre la posibilidad para que cualquier sector de la economía pueda excluirse de la aplicación del Estatuto del Consumidor en las relaciones de consumo que se desarrollen respecto de su industria, con el argumento de que el

artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 permite, que siempre y cuando, exista una norma especial, se aplicará esta y no la norma general, sin mencionar de manera clara y expresa, que la norma especial debe ser más proteccionista de los derechos de los consumidores que la ley general para que pueda primar esta.

El problema que se plantea en esta monografía ya ha sido expuesto en la doctrina nacional por uno de los principales profesores y autores de textos en materia de derecho del consumo en Colombia, el doctor Juan Carlos Villalba Cuellar<sup>6</sup> quien puso de presente en diferentes medios, la problemática que se estudia en esta investigación, en la cual los consumidores de servicios aéreos se ven privados de la aplicación de la Ley 1480 de 2011, y en consecuencia se ven vulnerados sus derechos. Así lo hizo al escribir su artículo especializado publicado en diferentes medios, que se titula “*La ley de turismo es una burla a los derechos de los consumidores de transporte aéreo*”<sup>7</sup>.

Si bien el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, establece que la no aplicación de la Ley 1480 de 2011 es solo para el sector del transporte aéreo, en opinión de este tesista, y con base entre otros en el artículo publicado por el profesor Villalba, al privar a los consumidores de servicios de transporte aéreo de la aplicación del Estatuto del Consumidor, en últimas, se está privando a un importante grupo de usuarios del sector del turismo en general, frente a las normas que este estatuto contiene debido a la importancia de este rubro en el sector del turismo colombiano.

Es decir, si se priva de la aplicación del Estatuto del Consumidor a los usuarios de los servicios aéreos, esto afectará directamente al sector del turismo en Colombia,

---

<sup>6</sup>VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). Introducción al Derecho del Consumo. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá. Abogado, docente e investigador de la Universidad Militar Nueva Granada, Magíster LLM en Derecho francés, europeo e internacional de negocios de la Universidad PanthéonAssas Paris II y el Instituto de Derecho Comparado de París. Director de la Liga de de Bogotá.

<sup>7</sup>Artículo del doctor Juan Carlos Villalba. Consultado en: <http://www.ligaconsumidoresbogota.org/amimacion-inicio/151/> el 8 de diciembre de 2011; <http://derechodelconsumo.blogspot.com/2012/08/la-ley-de-turismo-es-una-burla-los.html> el 20 de agosto de 2012.

debido a que los servicios aéreos constituyen una parte fundamental de esta industria, tanto es así, que el transporte aéreo aportó en el 2005 (último año en que se conoce esta cifra) el 20,3% de la estructura de producción del área turística en Colombia, siendo este el segundo rubro más importante de la estructura por debajo del de la alimentación y bebida, lo que demuestra la alta importancia del transporte aéreo en el turismo colombiano. **(Tabla 1).**

Tabla 1. Estructura de producción del turismo (2005).

Colombia - Sector Turístico - Estructura de la producción				
Smiles de millones				
Tipo de Servicios	2000		2005	
	\$	%	\$	%
Alojamiento	1208	15,6	2116	16,5
Suministro de bebidas y alimentación	1873	24,2	3275	25,5
Transporte terrestre de pasajeros	995	12,9	1765	13,8
Transporte aéreo de pasajeros	1324	17,1	2599	20,3
Agencias de viaje	153	2,0	212	1,7
Inmobiliarios y alquiler de vivienda	139	1,8	0	0,0
Alquiler de vehículos	17	0,2	33	0,3
Servicios culturales, deportivos, esparcimiento, etc.	338	4,4	547	4,3
Otros servicios no característicos del turismo	1685	21,8	2282	17,8
Producción Total	7732	100	12829	100
Consumo Intermedio	4080	52,8	7173	55,9
Valor Agregado	3652	47,2	5656	44,1
Salarios	1280	35,0	2116	37,4
Impuestos	87	2,4	135	2,4
Ingreso mixto	1254	34,3	1854	32,8
Excedente bruto de explotación	1031	28,2	1551	27,4

Fuente: DANE (2011)

8

Por lo anterior, y conforme con las disposiciones legales, jurisprudenciales y doctrinales que se estudiarán en la presente monografía, se analizará como objetivo general, el perjuicio que se genera a los consumidores del sector del turismo en Colombia, al verse estos privados de la aplicación de la Ley 1480 de 2011, y con base en lo anterior, se plantea demandar la inconstitucionalidad del párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 y del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 (ambos de manera parcial), por ser violatorios de los derechos de los consumidores, al excluir expresamente la aplicación del Estatuto del Consumidor, de las relaciones de consumo que se producen dentro del sector

<sup>8</sup> Consultado en: <http://luisguillermovelezalvarez.blogspot.com/2012/03/el-sector-turistica-colombiano-una.html>

del transporte aéreo en Colombia violándose así el derecho a la igualdad de los usuarios de servicios turísticos, y la protección constitucional consagrada en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia en cuanto a sus derechos en general.

En conclusión, la presente monografía se sale del plano puramente académico, para darle una aplicación práctica mediante la presentación de la demanda de inconstitucionalidad según lo explicado. Sin embargo, es importante mencionar que el presente trabajo investigativo se basa en el análisis teórico de la situación planteada, en la cual se estudia el marco teórico que da pie a la demanda presentada.

Mediante el desarrollo de la presente tesis de grado se dejará en claro, no solo la necesidad y procedencia de la demanda de inconstitucionalidad en contra de los apartes demandados del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 y del párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, sino también, los diferentes aspectos teóricos que sustentan la misma, tales como los derechos constitucionales a la igualdad y a la protección de los consumidores, el derecho del consumo, entre otros.

El contenido de la presente monografía será desarrollado de la siguiente manera:

En una primera parte se hará un análisis del régimen normativo que compone el derecho del consumo en Colombia analizado desde la óptica legal, jurisprudencial y doctrinal.

En una segunda parte, se estudiará, cómo es el actual régimen de protección al consumidor del sector del turismo, a la luz de lo dispuesto en la Ley 300 de 1996 y demás normas que la complementan.

Una vez analizados ambos regímenes de protección a los consumidores, se hace una comparación entre ambos, para encontrar sus diferencias y similitudes, lo que arrojará conclusiones claras, demostrando la precariedad del régimen de protección de los consumidores del sector del turismo, frente al régimen que se establece en la Ley 1480 de 2011 aplicable al resto de usuarios en el país.

Una vez teniendo claras las razones que demuestran las falencias del régimen especial del sector turístico frente a la normatividad general, es posible entonces sentar los argumentos de carácter legal, jurisprudencial y doctrinal que motivan la demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 y del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, de manera parcial.

Dentro de esta parte de la monografía, se explicará cuál ha sido el trámite de la presentación de la demanda ante la Corte Constitucional, y en qué estado se encuentra dicho proceso al día de presentación de la monografía de grado.

Por último, se expondrán las conclusiones encontradas a lo largo de todo el trabajo investigativo.

## **2. El derecho del consumo**

En esta parte de la monografía se explicarán desde la óptica de la doctrinacolombiana y extranjera, así como con argumentos de carácter legal y jurisprudencial, en qué consiste el régimen de protección al consumidor en Colombia, desde la expedición de la Ley 1480 de 2011, haciendo una exposición de sus más importantes avances frente a la antigua normatividad en la materia, estudiando los principales postulados que la ley presenta y los pilares que componen esta rama del derecho en Colombia.

### **2.1.1. Definición y finalidad del derecho del consumo**

El derecho del consumo ha sido definido como *“aquel que regula los intereses de los consumidores y las relaciones de consumo en general”*<sup>9</sup>, cuya finalidad no es otra que *“la regulación de todas las situaciones jurídicas que pongan en juego los intereses de los consumidores”*<sup>10</sup>.

Así mismo, autores españoles han señalado que la finalidad del derecho del consumo es *“la protección de los consumidores en el marco de los principios del ordenamiento jurídico, lo cual cobija la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y la corrección del desequilibrio que padecen los consumidores frente a los productores.”*<sup>11</sup>

Hay quienes pueden llegar a pensar que en cumplimiento de sus objetivos, el derecho del consumo termina siendo perjudicial para el comercio, puesto que la alta imposición de cargas que debe asumir el comerciante, el productor o prestador de un servicio, genera mayores costos y dificulta su actividad. Sin embargo, a pesar de que los objetivos del derecho del consumo son claramente proteccionistas para el consumidor, este siempre debe estar regido por un alto contenido de racionalidad, de tal forma que no interfiera con la actividad del comerciante.<sup>12</sup> Es importante también dejar de lado, *“la idea o prejuicio de que las normas de protección al consumidor afectan al comerciante. Nada más benéfico para un comerciante como factor de competitividad en el mercado que ser respetuoso de las normas de protección al consumidor.”*<sup>13</sup> De esta manera el derecho del consumo no solo busca proteger al consumidor o usuario sino también al productor y/o distribuidor de bienes o servicios, estableciendo un régimen para una justa relación de consumo.

---

<sup>9</sup>PÉREZ BUSTAMANTE, L. (2004). *Derechos del Consumidor*. Editorial Astrea, Buenos Aires.

<sup>10</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.

<sup>11</sup> NEBREDÁ PÉREZ, J. (2005). *Manual de la Contratación Privada y Pública*. Editorial Iustel, Madrid.

<sup>12</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p.30.

En conclusión, lo que finalmente persigue el derecho del consumo es *“la justicia en las relaciones económicas con los consumidores”*<sup>14</sup>.

### **2.1.2. Los derechos de los consumidores**

En cuanto a los derechos de los consumidores, fue el presidente de los Estados Unidos de América, John F. Kennedy, quien en el año 1962 propuso una serie de derechos básicos que debían gozar los consumidores.

En su famoso discurso, Kennedy propuso cuatro derechos básicos los cuales mantienen su vigencia actualmente; el derecho a la información, a la seguridad, a ser escuchado y a escoger<sup>15</sup>.

Además de estos, con el pasar del tiempo y el desarrollo de los mercados, se han venido promoviendo nuevos derechos de los que hoy gozan los consumidores entre los cuales se encuentran:

- Derecho a ser informado.
- Derecho a la seguridad.
- Derecho a asociarse.
- Derecho a ser escuchado de manera individual y colectiva.
- Derecho a la reparación de daños y perjuicios.
- Derecho a un medio ambiente sano.
- Derecho a la renovación (o retracto).
- Derecho a la igualdad de trato (no discriminación).
- Derecho a la libre elección de bienes y servicios.

---

<sup>14</sup>Ibíd.,p. 29.

<sup>15</sup> “El 15 de marzo de 1962, el presidente de EE.UU. John F. Kennedy se dirigió al Congreso de su país ofreciendo su visión acerca de los derechos de los consumidores, convirtiéndose en la primera vez que un político haya establecido esos principios de manera formal”. Consultado en:<http://es.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights#.UjczyBue9IE>.

- Derecho a la protección de sus intereses económicos.
- Derecho a la educación.<sup>16</sup>

Es importante señalar que este listado de derechos goza de reconocimiento en el ámbito internacional. En 1985, la ONU aprobó las “*Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor*”<sup>17</sup> la cual fue actualizada por este organismo en 1999<sup>18</sup>. En este documento se establecieron los principios generales que deben regir en el ámbito de la protección a los consumidores, incluyendo los derechos mencionados anteriormente.

Sobre la base de la existencia de estos derechos, se establece todo el andamiaje del derecho del consumidor, el cual no propende por otra cosa diferente a la protección de los mismos a través de un sistema jurídico que garantice su amparo.

En Colombia, los derechos de protección al consumidor han sido enlistados en el Estatuto del Consumidor (L. 1480/2011), que se explicará más adelante.

## 2.2. El régimen de protección del consumidor en Colombia

El derecho del consumo en Colombia, encuentra su fundamento en la Constitución Política de 1991. El artículo 78 de la Carta Magna establece que la ley deberá regular la calidad de los bienes y servicios que se le ofrecen a la comunidad así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup>VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.

<sup>17</sup>La Resolución 38/248 del 16 de abril de 1985, expedida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, insta a los gobiernos a adoptar y fomentar medidas apropiadas para la protección de los consumidores. (Tomado de: MUNAR CADENA, Pedro Octavio. *La Responsabilidad por productos. Los grandes hitos de su evolución*. Publicado en el libro *Derecho del Consumo; Problemáticas actuales*. Grupo Editorial Ibañez, Bogotá 2013, P. 175.)

<sup>18</sup>Consultado en: <http://es.consumersinternational.org/> el día 1 de marzo de 2013. Ver también: [http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/historico/d2011sic906.htm](http://www.sic.gov.co/recursos_user/historico/d2011sic906.htm).

<sup>19</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, “ART. 78. 0151 La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

Es desde este artículo de la Constitución, que emerge la necesidad de que el Legislador promulgue una norma que regule todos los aspectos necesarios con el fin de proteger este precepto constitucional.

Hoy en Colombia, el régimen de protección al consumidor se encuentra regulado principalmente en la Ley 1480 de 2011 norma que recibe el nombre de Estatuto del Consumidor y en las demás normas que la modifican y complementan.

Como Régimen de Protección al Consumidor debe entenderse al *“conjunto de normas que regulan las relaciones de consumo que nacen en la cadena de comercialización de bienes y servicios entre productores, proveedores y expendedores.”*<sup>20</sup>

Así mismo en la exposición de motivos del proyecto de Ley 089 de 2010, que llevó a la expedición de la Ley 1480 de 2011, se señaló que *“El estatuto de defensa del consumidor ha sido concebido como una normatividad en la cual se consagran los principios generales aplicables a todos los actores que interactúan en el mercado del consumo. Lo que se persigue con la expedición de este proyecto de ley, es la creación de un solo sistema de protección al consumidor que cobije todos los ámbitos del quehacer económico”*.

Siguiendo estos lineamientos, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1480 de 2011 atendiendo la *“necesidad de articular la relación existente entre consumidor, productor, proveedor que garantice la existencia de mecanismos jurídicos expeditos para la protección de sus derechos”*<sup>21</sup>.

---

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”*.

<sup>20</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Consultado en: <http://www.sic.gov.co/es/934>

<sup>21</sup> Proyecto de Ley 089 de 2010.

Para la fecha de expedición de la Ley 1480 de 2011, la norma rectora en Colombia en materia de Protección del Consumidor, era el entonces Estatuto del Consumidor, Decreto 3466 de 1982. Sin embargo, tal como quedó mencionado en el Proyecto de Ley 089 de 2010, esa norma no respondía a las necesidades actuales del país, ni a la realidad económica que se estaba viviendo, puesto que el decreto, fue elaborado 30 años atrás.

Con la expedición del Decreto 3466 de 1982, Colombia obtuvo un gran avance en materia de protección al consumidor, ya que incluyó en su ordenamiento una norma de carácter “*vanguardista, teniendo en cuenta que en muy pocos ordenamientos jurídicos existían normas sobre la materia*”<sup>22</sup>, siendo además pionera en regular el sistema de protección al consumidor en el ámbito latinoamericano<sup>23</sup>. Sin embargo, esta norma no pensó verdaderamente en el consumidor contratante, y se enfocó más que todo, en regular aspectos relativos a la especulación e hizo un especial énfasis en el control de precios, razón por la cual “*parecía más una norma de policía administrativa, que un estatuto de protección contractual a los consumidores*”<sup>24</sup>.

Los diferentes vacíos que esta norma dejaba frente a la realidad comercial que se desarrolló durante los más de 30 años en que la misma estuvo vigente, fueron siendo llenados, en lo posible, por la doctrina de la Superintendencia de Industria y Comercio, sin embargo, esta en muchas ocasiones no pudo encontrar un sustento legal para sancionar conductas que sin duda resultaban perjudiciales para los consumidores.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*; Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá, P.24.

<sup>23</sup> MUNAR CADENA, Pedro Octavio. *La Responsabilidad por productos. Los grandes hitos de su evolución*. Publicado en el libro *El Derecho del Consumo; (Problemáticas actuales)*. Grupo Editorial Ibañez, Bogotá 2013, P. 175.

<sup>24</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá .p. 217.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

De esta manera, con la expedición de un nuevo Estatuto de Protección del Consumidor, se buscaba también “*actualizar el Decreto 3466 de 1982 que no resultaba “suficiente para regular los cambios comerciales producto de la apertura económica y de la competencia internacional generada por la misma. De conformidad con ello se advertía que “[l]as relaciones del mercado y del consumo de bienes y servicios se han globalizado” de manera tal que “el país se quedó corto en el fortalecimiento del sistema jurídico y de garantías para defender los derechos de los consumidores*”<sup>26</sup>.

Por las anteriores razones, el 12 de octubre de 2011 fue promulgada la Ley 1480 de 2011, cuyos principales adelantos y reformas serán explicados en el capítulo siguiente.

### **2.3. Contenido, elementos y principales reformas de la Ley 1480 de 2011**

Para poder entender el problema jurídico que se cuestiona en esta monografía, el cual se basa en el injustificado perjuicio que con la exclusión de la aplicación del Estatuto del Consumidor en la industria del transporte aéreo, se le causa a los consumidores de servicios turísticos; es necesario entender cuáles son las normas rectoras que aplican hoy en materia de protección al consumidor, para así poder dimensionar la precariedad de las normas de protección que aplican al sector excluido frente al régimen de protección general.

Según el profesor Juan Carlos Villalba Cuellar, “la Ley 1480 de 2011 transformó el régimen de protección al consumidor existente, pasando de tener una norma que hacía énfasis en combatir la especulación y que tenía tal interés por el control de precios que casi parecía “una norma de policía administrativa”<sup>27</sup>, por un régimen de protección al consumidor que incluye numerosos avances, otorgando un amplio

---

<sup>26</sup> Proyecto de Ley 089 de 2010.

<sup>27</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.p. 217.

catálogo de principios y derechos a los consumidores en la regulación de las relaciones de consumo”.<sup>28</sup>

La Ley 1480 de 2011 hace entonces una importante reforma, en la cual se modifican y amplían varios aspectos que el Estatuto del Consumidor anterior no tenía, tales como el objeto, los principios y deberes de los consumidores, el régimen de garantías y calidad de los productos y servicios, la responsabilidad por productos defectuosos entre otros. Los principales elementos y las reformas más significativas que trajo la Ley 1480 de 2011 serán explicadas a continuación.

### **2.3.1. Principios, objeto, y derechos y deberes de los consumidores**

En la primera parte de la Ley 1480 de 2011, se establecen los principios generales, el objeto, el ámbito de aplicación, el carácter de las normas y las definiciones, así como también un catálogo de derechos de los cuales gozan los consumidores. Esta primera parte constituyó en sí misma un avance frente a la normatividad anterior, puesto que el antiguo Estatuto del Consumidor no incluía una parte general, en la que aparte de las definiciones, se incluyera lo que la nueva norma menciona.

En cuanto a los principios que se consagran en el artículo 1º de la Ley 1480 de 2011, la doctrina resalta la inclusión de la palabra “*dignidad*”, puesto que la nueva norma no solo busca proteger a los consumidores en el ámbito económico, sino que yendo más allá, tiene en cuenta que en su condición de parte débil en la mayoría de las relaciones de consumo, el consumidor “*merece un trato digno, esto quiere decir que las conductas de que sea objeto deben respetar su condición de persona y no vulnerar sus expectativas razonables*”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 217.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 219.

Adicionalmente, el artículo 1º de la Ley 1480 de 2011 incluye, además de los principios de seguridad y de información que ya habían sido regulados en el Decreto 3466 de 1982, nuevos pilares en la materia, tales como el principio de educación del consumidor, la libertad de asociación en organizaciones de consumidores (que tampoco fue nueva puesto que ya se incluía en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia) y la protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de usuarios.

El Decreto 3466 de 1982 tampoco definía el objeto de dicha norma, lo que sí hace la Ley 1480 de 2011 en su artículo 2º, ayudando así a una mejor comprensión de la misma.

Este artículo, menciona que la ley aplica para todas las relaciones de consumo y a la responsabilidad de productores y proveedores en todos los sectores de la economía donde no exista norma especial.

Este artículo es una de las razones que motiva la elaboración de la presente monografía y de la presentación de la demanda de inconstitucionalidad que hace parte de la misma, puesto que por la manera en que está redactado el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, se da a entender que en caso que exista una norma especial esta prima, y la general se aplicaría de manera suplementaria, es decir, que la general no podría disminuir los derechos de los consumidores, puesto que la palabra “suplementaria” debe entenderse como una condición de que la norma especial debe adicionar en lo faltante a la norma general. Esto será explicado en detalle más adelante.

Esto sin duda alguna no presenta un avance sino más bien un retroceso y un defecto que tiene la ley, puesto que deja abierta la posibilidad para que diferentes sectores de la economía nacional eviten la aplicación del Estatuto del

Consumidores en su mercado, con el argumento de que, la existencia de una norma especial debe ser aplicada en perjuicio de la norma general.<sup>30</sup> En consecuencia, los grandes perjudicados con esta situación son los consumidores, los cuales en caso de que la norma especial resulte menos proteccionista para ellos, se verían privados del goce de los derechos que la Ley 1480 de 2011 les otorgaría.

Adicionalmente, el artículo 3º de la Ley 1480 de 2011 incluye por primera vez en la regulación colombiana en materia del derecho del consumo, un catálogo de derechos y deberes de los consumidores dentro de los cuales se encuentran: el derecho a recibir productos de calidad, a la seguridad e indemnidad, a recibir información, a recibir protección contra la publicidad engañosa, a la reclamación, a la protección contractual, el de elección, a la participación, de representación, a informar, y a la educación, y como deberes de los consumidores, incluye el deber de informarse respecto de la calidad de los productos, así como de las instrucciones que suministre el productor o proveedor en relación con su adecuado uso o consumo, conservación e instalación, el deber de obrar de buena fe frente a los productores y proveedores, y frente a las autoridades públicas, y el deber de cumplir con las normas sobre reciclaje y disposición de desechos de bienes consumidos.

Por último, en cuanto al carácter de las normas establece que las disposiciones de la Ley 1480 de 2011 son de orden público, lo que implica que cualquier disposición en contrario se entiende por no escrita.

También se establecen los principios de *favor consumitoriseindubio pro consumitor* para interpretar la norma, según los cuales, en caso de duda se resolverá a favor del consumidor.

### **2.3.2. Definiciones**

---

<sup>30</sup>VILLALBA CUELLAR, J.C. (s.f.). "La ley de turismo es una burla a los derechos de los de transporte aéreo" Consultado en: <http://derechodelconsumo.blogspot.com/>.

Si bien aparentemente no resulta muy relevante hacer precisiones sobre el artículo 5º de la Ley 1480 de 2011 el cual establece las definiciones de algunos conceptos relevantes, si resulta fundamental referirnos a la definición de dos conceptos; el de consumidor y el de productor, puesto que estos determinan el ámbito de aplicación de la norma en cuanto a los sujetos a los cuales la norma les es aplicable.

La normatividad anterior definía al consumidor como *“toda persona natural o jurídica que contrate un bien o un servicio para la satisfacción de una o más necesidades”*<sup>31</sup>, definición que abarcaba a toda persona, que contrate, como consumidor. Esto afectaba el ámbito de aplicación de la norma, razón por la cual la Superintendencia de Industria y Comercio se vio en la necesidad de delimitarla, definiendo entonces al consumidor como *“la persona natural o jurídica que adquiere un bien o servicio para la satisfacción de una necesidad personal, familiar o doméstica, como destinatario final”*<sup>32</sup>. Esta Superintendencia dijo también que en el caso de las personas jurídicas, serían usuarios quienes llevaran a cabo actos que no estuvieran *“intrínsecamente”* relacionados con su actividad profesional, aun cuando actuara dentro de su objeto social.<sup>33</sup>

La Corte Suprema de Justicia, también se ocupó del tema y mencionó que la calidad de destinatario final y la adquisición de bienes o servicios con la finalidad de darles un uso privado, o familiar son fundamentales en la noción de consumidor.<sup>34</sup> Al respecto la Corte planteó su doctrina mencionando que *“(…) siempre será forzoso indagar en torno a la finalidad concreta que el sujeto – persona natural o jurídica- persigue con la utilización o disfrute de un determinado bien o servicio, para reputarlo consumidor sólo en aquellos eventos en que, contextualmente, aspire a la satisfacción de una necesidad propia, privada o*

---

<sup>31</sup> Decreto 3466 de 1982, artículo 1º, literal c.

<sup>32</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Concepto No 96027242 del 2 de septiembre de 1996.

<sup>33</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Concepto No 05063562 del 13 de marzo de 2006 y Resolución 3561 de 2006.

<sup>34</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.

*familiar, doméstica o empresarial en tanto no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica propiamente dicha, aunque puede estar vinculada, de algún modo, a su objeto social, que es lo que constituye el rasgo característico de una verdadera relación de consumo”.*<sup>35</sup>

La definición que la Ley 1480 de 2011 le da a los consumidores o usuarios se refiere a *“Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario.”*

Esta definición, si bien recoge los elementos que se incluían en la definición utilizada por la normatividad anterior, amplía el ámbito de aplicación de la norma no solo a quién compre o adquiera productos o servicios sino también a quién los utilice, sin necesidad entonces de que exista una relación contractual entre un productor o proveedor y el consumidor del bien o servicio.<sup>36</sup> Así mismo, como se lee de la definición de la Ley 1480 de 2011, esta recoge también lo desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia al incluir en la definición de consumidor a aquellas empresas que adquieran bienes que no estén ligados intrínsecamente con su actividad económica.

Por otro lado el numeral 3° del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, plantea la existencia de diferentes sujetos los cuales se enmarcan dentro de la definición de consumidor. Según Dante D. Rusconi, *“No solamente es consumidor aquel que se relaciona directamente con un proveedor o productor, sino que éste es capaz de transferir su condición de consumidor a los sucesivos sujetos a los que transmita*

---

<sup>35</sup>Tomado de RUSCONI, Dante D; *“La Noción del Consumidor en la Ley 1480 de 2011”* publicado en el libro *“Derecho del Consumo(Problemáticas actuales)”*, Grupo Editorial IBÁÑEZ, Bogotá 2013, P.100.

<sup>36</sup>Ibíd.,p. 223.

*el producto*".<sup>37</sup> De esta manera el consumidor puede ser directo, cuando se vincula directamente con el productor o proveedor, o Indirecto cuándo no lo hace.

Si bien el consumidor indirecto no adquiere el producto para su primer uso, como si lo hace el consumidor directo, es claro que el primero debe ser protegido como consumidor de la misma manera en que lo hace el primero, ya que *"si el motivo de la relación de consumo puede ser la de satisfacer necesidades familiares o domésticas, el grupo social familiar del consumidor directo "heredará" también el carácter se consumidor al recibir el producto o servicio en cuestión."*<sup>38</sup>

En cuanto a la definición de productor la Ley 1480 de 2011 diferencia el concepto de proveedor o expendedor, y productor, sujetos que intervienen en la cadena de valor en diferentes posiciones. Por un lado es productor *"Quiénde manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos. También se reputa productor, quien diseñe, produzca, fabrique, ensamble, o importe productos sujetos a reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria."*<sup>39</sup>, y por otro lado es proveedor o expendedor *"Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro"*<sup>40</sup>.

### **2.3.3. Regulación en materia de calidad y garantías**

Otro importante tema que se desarrolla en el régimen general de protección a los consumidores, es el de las normas en materia de garantías, puesto que estas constituyen en si mismo uno de los aspectos más relevantes para el consumidor en el momento de presentarse inconformidad en la adquisición de un producto o servicio. De esta manera un régimen amplio y proteccionista para el consumidor

---

<sup>37</sup> RUSCONI Dante. D. *La Noción del Consumidor en la Ley 1480 de 2011* publicado en el libro *"Derecho del Consumo (Problemáticas Actuales)"*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013. P.107

<sup>38</sup> *Ibíd.* P 108.

<sup>39</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 9.

<sup>40</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 11.

en materia de garantías se traduce en mayor seguridad para el mismo a la hora de reclamar al productor o proveedor por la calidad o inconformidad, a la hora de disfrutar el bien o servicio adquirido.

La Ley 1480 de 2011 define en el numeral 5º del artículo 5º la garantía como aquella *“Obligación temporal, solidaria a cargo del productor y el proveedor, de responder por el buen estado del producto y la conformidad del mismo con las condiciones de idoneidad, calidad y seguridad legalmente exigibles o las ofrecidas. La garantía legal no tendrá contraprestación adicional al precio del producto”*. Esta definición resulta novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que la regulación anterior no definía con claridad lo que era la garantía.

Según la definición de garantía y el artículo 10 de la Ley 1480 de 2011<sup>41</sup>, es importante resaltar que son responsables del cumplimiento de la misma, no solo el proveedor que le suministra el bien al consumidor, sino que de manera solidaria responde también el productor del mismo, lo que se traduce en que el consumidor que se vea afectado por una mala calidad del producto o servicio adquirido puede reclamar la garantía del mismo tanto al proveedor como al productor indistintamente.

Esto también se encuentra desarrollado en el numeral 1.2.8.2 de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio mencionando que (refiriéndose a la garantía en electrodomésticos) *“(…) Frente al consumidor, el cumplimiento de los términos de la garantía es obligación solidaria de todos los que hayan intervenido en la cadena de producción y distribución del electrodoméstico. El consumidor podrá hacer uso de la garantía de calidad, idoneidad y servicio de postventa directamente ante el expendedor o comercializador o en cualquiera de*

---

<sup>41</sup>Ley 1480 de 2011. “ART. 10.—Responsables de la Garantía Legal. Ante los consumidores, la responsabilidad por la garantía legal recae solidariamente en los productores y proveedores respectivos. Para establecer la responsabilidad por incumplimiento a las condiciones de idoneidad y calidad, bastará con demostrar el defecto del producto, sin perjuicio de las causales de exoneración de responsabilidad establecidas en el artículo 16 de la presente ley”.

*los canales establecidos y autorizados por el productor, importador o representante de productor, independientemente de las acciones que quien responda ante el consumidor tenga frente al responsable del daño”.*

*Según lo anterior, “el consumidor puede acudir a todos, a cualquiera o a alguno de los integrantes de la cadena de comercialización, sean proveedores, expendedores, distribuidores, productores o importadores para la efectividad de la garantía, pues responden de manera solidaria.”<sup>42</sup>*

Es importante tener en cuenta que el concepto de garantía se encuentra íntimamente ligado al de calidad, el cual es definido en el numeral 1º del artículo mencionado, como la *“Condición en que un producto cumple con las características inherentes y las atribuidas por la información que se suministre sobre él”.*

Según lo ha mencionado la Superintendencia de Industria y Comercio, la calidad *“- que es un concepto relativo- está referida a la conformidad del bien o del servicio con las legítimas expectativas del consumidor, necesario resulta concluir que se está frente a una falta de calidad cuando el producto adquirido no corresponde a la información suministrada sobre sus condiciones, aún en el evento en que aquellas no consten en la convención.*

*En ese orden de ideas, la información que el productor y/o expendedor brinde al consumidor, es el cimiento sobre el cual se erige la voluntad del consumidor y sobre el cual se crean razonablemente las expectativas respecto del bien o del serviciocontratado. Por ello, la falta de conformidad entre las características que fueron enunciadas en la etapa precontractual y aquellas que en efecto tiene el*

---

<sup>42</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Concepto 12-30183--2-0, del 18 de abril de 2012.

*bien o el servicio, se constituirá en una falla de calidad, que hará responsable al expendedor o al productor en los términos de las disposiciones vigentes.*<sup>43</sup>

En la Ley 1480 de 2011 se establecen dos clases de garantías; la legal y las suplementarias.

La garantía legal es la obligación *“a cargo de todo productor y/o proveedor de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos.”*<sup>44</sup> Resulta interesante que el parágrafo del artículo 7º menciona que se encuentran sujetos a garantía legal los productos distribuidos con descuentos, rebajas o en promoción, dejando claro que no es válido afirmar, como es común escuchar en los establecimientos de comercio en Colombia, que los productos en promoción se encuentran fuera de la cobertura de la garantía. Con esta norma, incluso los productos vendidos en promoción o con descuento, cuentan con una garantía que le permite al consumidor reclamarla de acuerdo con lo establecido en la ley.

Lo anterior, no implica que el proveedor o productor del bien o servicio pueda vender sus productos en promoción o con descuento, con el salvamento de que no acepta devoluciones, tema diferente a que el mismo no cuente con garantía.

Las obligaciones comprendidas en la garantía legal se encuentran enumeradas en el artículo 11 de la Ley 1480 de 2011<sup>45</sup>, dentro de las que se incluyen la reparación del bien y en caso de que esta no sea posible, procede la reposición o la devolución del dinero, a elección del consumidor.<sup>46</sup> Para el caso de la prestación

---

<sup>43</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Resolución 47767 de 2009.

<sup>44</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 7.

<sup>45</sup> Según el parágrafo del artículo 11 de la Ley 1480 de 2011, el Gobierno Nacional debe reglamentar el mismo. Esta reglamentación se encuentra en el Decreto 735 de 2013, norma que se ocupó de darle un mayor alcance y a desarrollar temas más a fondo respecto de la garantía legal.

<sup>46</sup> La elección de la cual goza el consumidor de escoger entre la reposición del bien o la devolución del dinero pagado, se encuentra regulado en el artículo 4º del Decreto 735 de 2013 según el cual *“En caso de repetirse la falla o cuando el bien no admite reparación, el productor o el expendedor, deberá dejar constancia escrita de la elección del consumidor sobre la*

de servicios el consumidor podrá elegir entre la prestación del servicio en las condiciones en que fue contratado, o la devolución del precio pagado.<sup>47</sup>

Adicionalmente, la garantía incluye el suministro de instrucciones para la instalación, mantenimiento y utilización, dependiendo la naturaleza del producto, la disposición de asistencia técnica la cual podrá tener un costo adicional, la entrega material oportuna del producto, la disponibilidad de repuestos y partes.

Es importante mencionar que el Decreto 735 de 2013, que reglamenta los artículos 7º y siguientes de la Ley 1480 de 2011, agrega elementos que no fueron incluidos en el Estatuto del Consumidor, tales como el procedimiento y la solicitud para hacer efectiva la garantía, reglas especiales para ciertas clases de productos, aspectos importantes de la garantía legal para la prestación de servicios, entre otros.

Por otro lado, las garantías suplementarias son las otorgadas por los productores y proveedores, de manera adicional a la legal, cuando amplíen o mejoren la cobertura de esta, de forma gratuita u onerosa, las cuales deben constar por escrito.<sup>48</sup>

#### **2.3.4. Responsabilidad por productos defectuosos**

Antes de la Ley 1480 de 2011, existía una obligación de carácter general por parte de los productores y proveedores de responder por la calidad de los bienes que ofrecían en el mercado. Esta obligación se encontraba contenida en el artículo 23 del Decreto 3466 de 1982.<sup>49</sup>

---

*forma de hacer efectiva la garantía legal, ya sea con la devolución del dinero o con el cambio del bien por otro. en los términos del artículo 12 de la Ley 1480 de 2011”*

<sup>47</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 11, numeral 3º.

<sup>48</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 13.

<sup>49</sup> Decreto 3466 de 1982, “ART. 23—**Responsabilidad de los productores por la idoneidad y calidad de sus bienes y servicios:**

A diferencia de lo que hace la Ley 1480 de 2011 en los artículos 19 y siguientes, el antiguo estatuto no diferenciaba entre la responsabilidad que se deriva por la venta de un producto que no cumple con los requisitos de idoneidad y calidad, y la responsabilidad derivada de los perjuicios que por la falta de calidad se le generan al consumidor en su integridad física por la utilización de un producto defectuoso<sup>50</sup>.

La Ley 1480 de 2011 introduce un régimen de responsabilidad mucho más severo que el que incluía la legislación anterior, ya que le impone la obligación a cualquier comerciante dentro de la cadena de valor, que detecte algún defecto en un producto, tomar medidas correctivas frente al defecto del producto e informarlo, dentro de los tres días calendario siguientes, a las autoridades con el fin de que el defecto sea solucionado y así evitar que se causen perjuicios a los consumidores que utilicen dicho bien.

Así mismo, impone como sanción por incumplimiento de esta obligación, la responsabilidad solidaria con el productor del bien, por los daños que se causen a los usuarios como consecuencia de la manipulación del producto defectuoso.<sup>51</sup>

La Ley 1480 de 2011 diferencia entre un producto defectuoso y uno no idóneo. El primero es *“aquel bien mueble o inmueble que en razón de un error en el diseño, fabricación, construcción, embalaje o información, no ofrezca la razonable*

---

*Respecto de los bienes y servicios cuya calidad e idoneidad haya sido registrada en los términos del presente decreto o respecto de los cuales sea legalmente obligatorio el registro o licencia, o cuya calidad e idoneidad haya sido determinada mediante la oficialización de una norma técnica, la responsabilidad de los productores se determinará de conformidad con los términos y condiciones señalados en el registro o licencia o en la disposición que haya oficializado la norma técnica teniendo en cuenta las causales de exoneración previstas en el artículo 26.*

*Cuando la calidad e idoneidad de los bienes y servicios no haya sido objeto de registro bastará para establecer las responsabilidades por la mala o deficiente calidad e idoneidad, la demostración del daño, sin perjuicio de las causales de exoneración de responsabilidad señaladas en el citado artículo 26.*

*Salvo el caso de que la calidad e idoneidad de los productos agropecuarios sea objeto de registro o licencia o que la autoridad competente fije para ellos normas específicas de calidad e idoneidad, la responsabilidad de los productores se establecerá con referencia a la calidad e idoneidad que ordinaria y habitualmente se exija para tales productos en el mercado, y serán igualmente admisibles las causales de exoneración de que trata el artículo 26.*

*Tratándose de bienes importados serán solidariamente responsables el importador y el productor de dichos bienes; solidaridad que se deducirá de conformidad con las normas legales pertinentes”.*

<sup>50</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.

<sup>51</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 19.

*seguridad a la que toda persona tiene derecho.*<sup>52</sup> Mientras que el segundo hace referencia a que el producto sea apto para *“satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado”*<sup>53</sup>.

En consecuencia, *“en caso de la falta de idoneidad, calidad y seguridad, operará la garantía del bien, mientras que las reglas de responsabilidad civil por productos defectuosos solamente se aplican en caso de daños sufridos en la salud o integridad del consumidor o a los bienes de este”*<sup>54</sup>.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1480 de 2011, no existía una diferenciación entre los escenarios de cumplimiento de la garantía y la de responsabilidad por perjuicios, que un producto defectuoso le cause a los consumidores.<sup>55</sup>

Para poder endilgar responsabilidad por daños causados por un producto defectuoso, el artículo 21 de la Ley 1480 de 2011 establece que se debe probar el defecto del bien, la existencia del daño, y el nexo causal y menciona que cuando se viole una medida sanitaria o fitosanitaria se presume el defecto en el producto.

El profesor Juan Carlos Villalba Cuellar asegura que se trata entonces de un régimen de responsabilidad objetiva *“ya que la culpa del productor se presume y la carga de la prueba se invierte en este aspecto, quién solamente podrá exonerarse de responsabilidad a través de las causales que estipula la norma.”*<sup>56</sup>

### **2.3.5. La información**

---

<sup>52</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 17.

<sup>53</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 6.

<sup>54</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá. p. 231.

El tratadista Olenka Woolcott Oyague también afirma que el régimen de responsabilidad del productor por productos defectuosos, es de carácter objetivo, según lo menciona en WOOLCOTT OYAGUE, Olenka, *La Responsabilidad del Productor* Publicado en el libro *El derecho del consumo; (Problemáticas actuales)*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá 2013

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>56</sup> *Ibid.*, P. 233

El deber de información constituye junto con el de seguridad, uno de los deberes que le asisten al productor y que constituyen uno de los principales pilares en materia de protección al consumidor.

El deber de información, busca que la decisión que tome un consumidor de adquirir un producto o servicio, sea libre y consiente, para lo cual debe estar absolutamente informado.<sup>57</sup> Así mismo, teniendo en cuenta el desequilibrio que se presenta en una relación de consumo entre productores, proveedores, y los consumidores existen muchas circunstancias que los primeros conocen, pero que los segundos no, razón por la cual el deber de información busca de cierta manera equilibrar esa situación en pro del consumidor.

El Estatuto del Consumidor define la información como *“Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización.”*<sup>58</sup>

Así mismo establece que la información que los productores y proveedores deben suministrar a los consumidores debe ser *“clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan”*<sup>59</sup>.

Ahora bien, la ley establece que los productores y proveedores deben brindar información mínima la cual comprende: instrucciones de uso, conservación e instalación; cantidad, peso o volumen; fecha de vencimiento para productos perecederos, garantías, precio; y menciona que el productor o proveedor solo

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p.234.

<sup>58</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 5º, numeral 7º.

<sup>59</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 23.

puede verse exonerado de responsabilidad por incumplir con la obligación de información si demuestra fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que este hubiera podido evitarlo.<sup>60</sup>

Una de las novedades que trae la Ley 1480 de 2011 frente al antiguo Estatuto del Consumidor, es que amplía la regulación en materia de información de precios, puesto que si bien en la norma anterior, se entendía que la información respecto del precio, era un elemento básico de la protección al consumidor, la nueva ley amplía el alcance de dicho deber, al mencionar que dentro del precio ofrecido se deben incluir todos los impuestos y costos adicionales que influyen en el precio final, de modo que el consumidor solo está obligado a pagar el precio anunciado, y en caso de indicarse dos precios solo pagará el más bajo. Además, menciona que el precio debe indicarse en moneda nacional, salvo los casos en que la Superintendencia de Industria y Comercio autorice indicarlo en moneda extranjera.<sup>61</sup>

La tarea de reglamentar específicamente cómo deben ser fijados los precios al público, ya sea en listas o adheridos en el producto mismo, se la asigna a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien desarrolla lo propio en el numeral 2.3.1 del capítulo segundo, del título II de la Circular Única.

### **2.3.6. La publicidad**

La publicidad está directamente relacionada con la información que se le suministra al público respecto de un determinado bien o servicio. Sin embargo, a diferencia del Decreto 3466 de 1982, en la Ley 1480 de 2011 se le dedica un título

---

<sup>60</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 24.

<sup>61</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 26.

exclusivamente a regular la materia. Por el contrario, la regulación anterior, incluía una norma general que se refería a la información, pero que cobijaba la publicidad.

Esta norma mencionaba que *“Toda información que se dé al consumidor acerca de los componentes y propiedades de los bienes y servicios que se ofrezcan al público deberá ser veraz y suficiente. Están prohibidas, por lo tanto, las marcas, las leyendas y **la propaganda comercial** que no corresponda a la realidad, así como las que induzcan o puedan inducir a error respecto de la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las características, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad de los bienes o servicios ofrecidos.”*<sup>62</sup>

Anteriormente existía la discusión de si las infracciones a las normas de publicidad implicaban una responsabilidad en el plano precontractual, (puesto que la publicidad incluye los actos que se desarrollan previamente a una compraventa, arrendamiento, etc., o cualquier relación contractual) o si la misma debe ser atendida bajo un escenario de responsabilidad contractual.<sup>63</sup>

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley 1480 de 2011, este vacío queda resuelto al indicar que *“Las condiciones objetivas y específicas anunciadas en la publicidad obligan al anunciante, en los términos de dicha publicidad.”* Esta norma, deja claro que la publicidad se desarrolla en un escenario contractual, lo que resulta mucho más favorable para el consumidor frente a lo dispuesto en la normatividad anterior en la que solo se sancionaba al anunciante por infracción (multas de carácter administrativo) al deber de información, lo que no le sirve de nada al consumidor, puesto que la multa no le va a resarcir los perjuicios causados, ni le va a restituir lo ofrecido.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Decreto 3466 de 1982, artículo 14.

<sup>63</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá. p. 237.

<sup>64</sup> *Ibid.*

Un elemento que resulta de gran impacto, es la regulación en materia de publicidad engañosa que trae el Estatuto del Consumidor. Esta no se encontraba definida en el Decreto 3466 de 1982 y teniendo en cuenta que en Colombia una de las infracciones más comunes en materia del derecho del consumo, estaba relacionada con la información engañosa, la Superintendencia de Industria y Comercio se vio en la necesidad de establecer una regulación más amplia y clara al respecto. Si bien la Circular Única de esta Superintendencia tampoco habla de publicidad, sino de información engañosa, esta se define como *“la propaganda comercial, marca o leyenda que de cualquier manera, incluida su presentación, induzca a error o pueda inducir a error a los consumidor o personas a las que se dirige o afecta y que, debido a su carácter engañoso, puede afectar su comportamiento económico.”*<sup>65</sup>

La Ley 1480 de 2011, trae una definición más precisa, y esta vez ya menciona el término “publicidad engañosa” para diferenciarlo de la información, (que como se mencionó tiene una implicación diferente al término de publicidad), mencionando que esta es *“Aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión.”*<sup>66</sup>

Además, resulta interesante que según lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011, *“el anunciante es responsable de los perjuicios que cause la publicidad engañosa,”* y además, en caso de comprobarse dolo o culpa grave, será solidariamente responsable el medio de comunicación por medio del cual se desarrolló dicha publicidad (este artículo fue demandado y declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-592 de 2012).

---

<sup>65</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Circular Única, Título II, numeral 2.1.1.1.

<sup>66</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 5º, numeral 13.

Al respecto, con anterioridad a la expedición de la ley 1480 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio tenía la facultad de sancionar administrativamente a quién infringiera las normas de publicidad, debido un daño causado al mercado en general, es decir, una sanción que busca proteger el interés general. Sin embargo no existía una sanción que buscara indemnizar el daño contractual causado, a quien adquiriría un producto bajo los efectos de la publicidad engañosa, quien a pesar de denunciarlo ante la Superintendencia de Industria y Comercio, no veía en la sanción una manera de reparar los efectos contractuales que había sufrido como consecuencia de la conducta, por lo que se afirma que existía una “*protección a medias*”. Esto sucedía puesto que la Superintendencia al no tener facultades jurisdiccionales en materia de publicidad engañosa, no podía intervenir en los asuntos contractuales, ya que se trataba de un asunto que el consumidor debía denunciar ante la justicia ordinaria.<sup>67</sup>

La falencia mencionada quedó corregida con la expedición de la ley 1480 de 2011, ya que a través de la acción de protección al consumidor, consagrada en el artículo 56, que será analizada más adelante, es posible dirimir asuntos de responsabilidad que se deriven de publicidad engañosa.<sup>68</sup>

Como se verá en el capítulo correspondiente, a pesar de que las infracciones a las normas de publicidad, generan en la Superintendencia de Industria y Comercio una gran cantidad de resoluciones de sanción por violación a las mismas, en la normatividad especial que aplica para el sector del transporte aéreo, este aspecto no fue regulado, dejando abierta la posibilidad a que se presenten infracciones que en el régimen de la ley 1480 de 2011 serían sancionadas, pero que en aplicación de las normas especiales no lo son.

---

<sup>67</sup>VILLALBA CUELLAR, J. C; “*La Publicidad Engañosa en el Derecho del Consumo*” publicado en el libro “*Derecho del Consumo (Problemáticas Actuales)*”, Grupo Editorial IBÁÑEZ, Bogotá 2013, P.165.

<sup>68</sup> *Ibíd.* P. 166.

### 2.3.7. La protección contractual

Como ya se ha mencionado, siendo uno de los objetivos del derecho del consumo, la protección del consumidor por su condición de parte débil en la relación obligacional, es lógico pensar que el estatuto que cobije estas relaciones, establezca un régimen de protección contractual para el mismo, mediante el cual de alguna manera, las inmensas diferencias entre las posiciones de dominio en la relación, queden medianamente equilibradas.

Sin embargo, el Decreto 3466 de 1982 no lo hacía, y no estableció un régimen de protección lo suficientemente amplio, lo que dejó por mucho tiempo al consumidor desprotegido frente a una gran cantidad de abusos.

Atendiendo a esta circunstancia, la Ley 1480 de 2011 incluye un título dedicado exclusivamente a establecer un régimen de protección para el consumidor.

Lo primero que la ley incluye, es el principio de interpretación favorable, según el cual *“Las condiciones generales de los contratos serán interpretadas de la manera más favorable al consumidor. En caso de duda, prevalecerán las cláusulas más favorables al consumidor sobre aquellas que no lo sean.”*<sup>69</sup>

Además incluye una norma que busca proteger el consentimiento, en aquellos casos en que el *“consumidor no haya aceptado expresamente el ofrecimiento de un producto, queda prohibido establecer o renovar dicho ofrecimiento, si este le genera un costo al consumidor.”*<sup>70</sup> *“De esta manera, si un consumidor recibe un servicio o producto no solicitado, no estará obligado a nada, por la simple razón de*

---

<sup>69</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 34.

<sup>70</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 35.

*que su voluntad no se ha manifestado, no deberá pagar, restituir ni conservar la cosa.*<sup>71</sup>

Adicionalmente, el artículo 36 de la Ley 1480 de 2011 proscribe condicionar la venta de un producto a la adquisición de otro, conducta conocida como ventas atadas. Pero quizá, uno de los mayores escenarios en los cuales el consumidor se ve afectado en el día a día de las relaciones contractuales, es frente a la necesidad de suscribir contratos de adhesión, en los cuales la parte contratante no tiene la posibilidad de negociar el contenido del mismo, y por ser masivos, los textos de los contratos son uniformes, de modo que frente a una situación de desacuerdo en el clausulado del contrato, la única solución es no contratar.

Frente a este tipo de contratos, la Ley 1480 de 2011 establece una serie de normas que buscan proteger al consumidor, dentro de las cuales se incluyen las siguientes:

El productor o proveedor que pretenda contratar utilizando un contrato de ratificación, debe asegurarse que se cumplan con los requisitos de haber informado suficiente, anticipada y expresamente al adherente sobre la existencia efectos y alcance de las condiciones generales, condiciones que deben ser concretas, claras y completas, con caracteres legibles a simple vista y sin espacios en blanco, además de ser redactados en castellano.<sup>72</sup>

Se encuentran prohibidas las cláusulas que le permiten al proveedor y/o productor, modificar unilateralmente el contrato o sustraerse de sus obligaciones.

Además se le exige al proveedor y productor la entrega de una constancia escrita del contrato al consumidor dentro de los tres días siguientes a la solicitud, donde

---

<sup>71</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.

<sup>72</sup> Ley 1480 de 2011, artículo 37.

se debe dejar constancia de la aceptación por parte del consumidor de las condiciones generales.

En cuanto a las famosas cláusulas de permanencia mínima, que buscan obligar a una de las partes a permanecer atado al contrato por un periodo de tiempo mínimo establecido, estas solo pueden ser pactadas en caso de otorgarle una ventaja sustancial al consumidor frente a las condiciones ordinarias del contrato, solo pueden ser pactadas una vez, y la permanencia mínima no puede ser superior a un año.

Así mismo, cuando se ofrezca un contrato con permanencia mínima, también debe ofrecerse una opción en la cual el consumidor no tenga que permanecer atado al mismo durante un tiempo específico, de modo que el consumidor pueda comparar las condiciones entre cada uno de ellos.

En caso de que el consumidor decida dar por terminado el contrato en el cual se haya pactado una permanencia mínima, este solo será obligado al pago del valor proporcional del subsidio otorgado por los periodos de facturación que le hagan falta para su vencimiento.

Por último, el artículo 43 de la Ley 1480 de 2011 establece un listado de cláusulas abusivas que son ineficaces de pleno derecho, y por lo tanto, se tienen por no escritas, y la sanción de ineficacia se entiende solo respecto a la cláusula mas no frente a todo el contrato.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup>El artículo 43 de la Ley 1480 de 2011 establece que: “Son ineficaces de pleno derecho las cláusulas que:

1. Limiten la responsabilidad del productor o proveedor de las obligaciones que por ley les corresponden;
2. Impliquen renuncia de los derechos del consumidor que por ley les corresponden;
3. Inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor;
4. Trasladen al consumidor o un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad del productor o proveedor;
5. Establezcan que el productor o proveedor no reintegre lo pagado si no se ejecuta en todo o en parte el objeto contratado;
6. Vinculen al consumidor al contrato, aun cuando el productor o proveedor no cumpla sus obligaciones;
7. Concedan al productor o proveedor la facultad de determinar unilateralmente si el objeto y la ejecución del contrato se ajusta a lo estipulado en el mismo;
8. Impidan al consumidor resolver el contrato en caso que resulte procedente excepcionar el incumplimiento del productor o proveedor, salvo en el caso del arrendamiento financiero;

### 2.3.8. Ventas que utilizan medios no tradicionales y a distancia

Las ventas que no se realizan mediante los mecanismos tradicionales o que se realizan a distancia, suelen aumentar aún más la asimetría en la relación contractual existente entre productor y proveedor y consumidor. Es por esto, que mecanismos de venta tales como las televentas, el telemarketing entre otras, han sido de especial tratamiento por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.<sup>74</sup>

En consecuencia, la Ley 1480 de 2011 trajo una serie de obligaciones especiales que le asisten al proveedor o productor que utilizan estos medios para vender sus productos o servicios, las cuales se encuentran definidas en el artículo 46 de la mencionada norma, entre las cuales está la obligación de cerciorarse de que la entrega del bien o servicio se realice efectivamente en la dirección indicada por el consumidor, permitir que el usuario haga reclamaciones y devoluciones en los mismos términos, y por los mismos medios de la transacción original, mantener los registros necesarios y poner en conocimiento del beneficiario, el asiento de su transacción y la identidad del proveedor y del productor del bien, informar, previo a la adquisición, la disponibilidad del producto, el derecho de retracto, el término para ejercerlo, el término de duración de las condiciones comerciales y el tiempo de entrega.

---

9. Presuman cualquier manifestación de voluntad del consumidor, cuando de esta se deriven erogaciones u obligaciones a su cargo;

10. Incluyan el pago de intereses no autorizados legalmente, sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal.

11. Para la terminación del contrato impongan al consumidor mayores requisitos a los solicitados al momento de la celebración del mismo, o que impongan mayores cargas a las legalmente establecidas cuando estas existan;

12. (Numeral derogado por el artículo 118 de la Ley 1563 de 2012. Entra a regir a partir del 12 de octubre de 2012)

13. Restrinjan o eliminen la facultad del usuario del bien para hacer efectivas directamente ante el productor y/o proveedor las garantías a que hace referencia la presente ley, en los contratos de arrendamiento financiero y arrendamiento de bienes muebles.

14. Cláusulas de renovación automática que impidan al consumidor dar por terminado el contrato en cualquier momento o que imponga sanciones por la terminación anticipada, a excepción de lo contemplado en el artículo 41 de la presente ley”.

<sup>74</sup>VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*. Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.

### 2.3.8 Protección al consumidor de comercio electrónico

En Colombia, así como en el resto del mundo, las transacciones de compra de bienes y servicios por internet se han vuelto cada día más comunes. Tanto así, que en el año 2012 las ventas electrónicas alcanzaron los USD 2000 millones, y el 73% de las mujeres colombianas ya ha adquirido o ha comercializado artículos por internet.<sup>75</sup>

Nuestro país estableció una norma rectora en materia de comercio electrónico en la Ley 527 de 1999. A pesar de incluir importantes elementos tales como el principio de la equivalencia funcional, o el valor probatorio de los mensajes de datos, esta ley no reguló aspectos sustanciales de protección al consumidor que adquiriera bienes y servicios mediante el uso de plataformas electrónicas. En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Decreto 3466 de 1982 tampoco regulaba el comercio electrónico (debido a que en el momento de su promulgación, dicha forma de comercio no existía), el nuevo Estatuto del Consumidor se vio en la necesidad de incluir una normatividad que resultara suficiente para cubrir los vacíos que la legislación presentaba y frente a los cuales los consumidores podían verse afectados.

Uno de los elementos que valen la pena destacar en la Ley 1480 de 2011, es que la misma incluye para la protección del consumidor en escenarios de comercio electrónico, una serie de deberes que se le imponen a los proveedores y expendedores ubicados en el país, que ofrezcan sus productos o servicios a través de plataformas electrónicas, dentro de los cuales están:

---

<sup>75</sup>DIARIO PORTAFOLIO. (2013, abril 8).Cifras publicadas artículo “Colombianas ahora salen de compras por internet”. Bogotá.

- a) Un deber de información estricto en el cual se le dé al consumidor información cierta, fidedigna, suficiente, clara, accesible y actualizada respecto del productor o proveedor que ofrece el producto o servicio.
- b) Informar al consumidor sobre todas las condiciones del producto, incluyendo peso, tamaño, material del cual está fabricado, forma de uso, sus componentes, etc.  
Así mismo se debe informar todas las condiciones contractuales, duración de las ofertas y disponibilidad del producto.
- c) Se debe publicar el contenido del contrato y sus condiciones generales.
- d) Se debe presentar al consumidor un resumen del pedido incluyendo la descripción completa y precio individual de cada uno de los productos, así como el precio total a cancelar incluyendo todos los costos adicionales.
- e) El proveedor o expendedor debe remitir al consumidor a más tardar al día siguiente de realizado el pedido un acuse de recibido del mismo.
- f) Se debe mantener un soporte de la relación contractual incluyendo la manifestación expresa del consumidor para contratar, la forma de pago y la entrega efectiva y real de los bienes o servicios adquiridos.<sup>76</sup>

Resulta interesante resaltar que la Ley 1480 de 2011 le da facultades a la Superintendencia de Industria y Comercio para que en caso de que existan indicios graves de que a través de un portal de comercio electrónico se están vulnerando los derechos de los consumidores, la entidad pueda bloquear temporalmente el acceso al medio de comercio electrónico hasta por 30 días calendario, prorrogables por otros 30 días más.<sup>77</sup>

Sin lugar a dudas las normas mencionadas son un reflejo de la preocupación por generar en el comercio electrónico un sistema seguro de transacciones comerciales para los consumidores.

---

<sup>76</sup>Ley 1480 de 2011, artículo 50.

<sup>77</sup>Ley 1480 de 2011, artículo 54.

### 2.3.9. Aspectos procedimentales

Uno de los avances más significativos que la Ley 1480 de 2011 otorga en materia de protección al consumidor ocurre en el plano procesal, al incluir una acción novedosa que la ley llama acción de protección al consumidor.

El artículo 56 del Estatuto del Consumidor, establece tres acciones jurisdiccionales de protección al consumidor, dentro de las cuales están las acciones de grupo y populares, la de responsabilidad por daños por producto defectuoso, y en el numeral 3º, la acción jurisdiccional de protección al consumidor *“mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.”*<sup>78</sup>

Frente a esta acción, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades jurisdiccionales junto con los jueces civiles, los cuales podrán conocer sobre los siguientes asuntos:

- a) *“La vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios.*

---

<sup>78</sup>Ley 1480 de 2011, artículo 56, numeral 3º.

- b) *Los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en la ley de protección al consumidor y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios.*
- c) *Los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía.*
- d) *Los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 19 de la ley de protección al consumidor.*
- e) *Los encaminados a la reparación de daños ocasionados por información o publicidad engañosa”.*<sup>79</sup>

Como requisito de procedibilidad para la acción de protección al consumidor debe agotarse previamente la reclamación ante el productor o proveedor.

Si bien el numeral 4º del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 prevé la posibilidad de que no sea necesario actuar por medio de abogado para el ejercicio de esta acción, la superintendencia ha mencionado que este artículo debe ser entendido a la luz de lo establecido en el Decreto 196 de 1971 (Estatuto del Ejercicio de la Abogacía) que en su artículo 28 establece ciertos casos en los cuales se puede litigar en causa propia sin necesidad de abogado. Entre estas se encuentran los procesos de mínima cuantía.<sup>80</sup>

En consecuencia, la Superintendencia ha mencionado que se puede ejercer esta acción en aquellos casos en los cuales la pretensión no supere la mínima cuantía, la cual de acuerdo con el Código General del Proceso (L.1564/2012) en su artículo 25 es de 40 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El término de prescripción de la acción es de un año contado a partir de la fecha de expiración de la garantía, cuando el asunto a dirimir se trate de exigir el cumplimiento de la misma, desde la fecha de terminación del contrato para

---

<sup>79</sup> VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*; Editorial Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá. P. 251. Clasificación.

<sup>80</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto número radicación 12-225504-00003, del 31 de enero de 2013.

asuntos de carácter contractual, y de manera general, el término de prescripción se contará a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos que dan pie a la reclamación.

### **2.3.10. Sanciones**

La Ley 1480 de 2011, es bastante estricta en cuanto a las sanciones que se le pueden imponer a los productores y proveedores en caso de infracción de sus deberes en materia de protección al consumidor. En cuanto a las multas, la Superintendencia de Industria y Comercio, puede imponer las siguientes:

1. *“Multas hasta por dos mil (2000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.*
2. *Cierre temporal del establecimiento de comercio hasta por 180 días;*
3. *En caso de reincidencia y atendiendo a la gravedad de las faltas, cierre definitivo del establecimiento de comercio o la orden de retiro definitivo de una página web portal en Internet o del medio de comercio electrónico utilizado;*
4. *Prohibición temporal o definitiva de producir, distribuir u ofrecer al público determinados productos. El productor podrá solicitar a la autoridad competente, el levantamiento de esta sanción previa la demostración de que ha introducido al proceso de producción las modificaciones que aseguren el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad;*
5. *Ordenar la destrucción de un determinado producto, que sea perjudicial para la salud y seguridad de los consumidores.*
6. *Multas sucesivas hasta de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía”.*<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup>Ley 1480 de 2011 artículo 61.

Cuando se compruebe que los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales, socios, propietarios u otras personas naturales han autorizado o ejecutado conductas contrarias a las normas contenidas en la presente ley, se les podrán imponer multas hasta por trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción y la prohibición de ejercer el comercio hasta por cinco años, contados a partir de la ejecutoria de la sanción.<sup>82</sup>

#### **2.4. Jurisprudencia, instrucciones y reglamentación de la Superintendencia de Industria y Comercio**

Otra fuente normativa que genera un importante impacto y desarrollo en el ámbito del derecho del consumo en Colombia, es la jurisprudencia emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Desde la expedición del Decreto 3466 de 1982, que es el antiguo Estatuto del Consumidor, la Superintendencia de Industria y Comercio ha jugado un papel fundamental en el desarrollo del derecho del consumo y de la protección a los consumidores en Colombia. El artículo 42 del Decreto 3466 de 1982, estableció que la superintendencia sería la autoridad administrativa competente en relación con todas las decisiones y procedimientos administrativos a que se refiere el mencionado decreto. Por esa razón, la superintendencia ha sido la encargada de desarrollar, gracias a todas las resoluciones y circulares que la misma ha emitido, una importante jurisprudencia en relación con todos los aspectos de protección al consumidor que se regulaban en el Estatuto del Consumidor anterior.

En su labor de autoridad administrativa, la Superintendencia de Industria y Comercio, compiló en el año 2001, todas las reglamentaciones e instrucciones

---

<sup>82</sup>Ley 1480 de 2011 artículo 61.

generales, así como todos los actos administrativos de carácter general emitidos por esta<sup>83</sup>, y ha venido actualizándola con el paso del tiempo, en la medida que ha sido necesario hacerlo. Este único texto normativo recibió el nombre de Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

La Circular Única entonces, se ha convertido en una importante fuente de derecho, puesto que como se mencionó, recopila las diferentes reglamentaciones e instrucciones que la superintendencia ha tenido que emitir por la falta de norma que regule ciertos aspectos.

En consecuencia, la Circular Única termina siendo un texto normativo bastante completo y nutrido de normas que regulan diferentes temas, según las diferentes áreas de competencia de la superintendencia, tales como: las diferentes actuaciones que se surten ante esa entidad, la protección del consumidor, servicios de telecomunicaciones no domiciliarios, promoción y control de normas técnicas, acreditación, metrología, promoción de la competencia, cámaras de comercio, evaluadores, y propiedad industrial.

En lo que interesa para efectos de la presente monografía, la Circular Única es bastante amplia, extensa y detallada sobre una gran cantidad de elementos que esta regula en materia de protección al consumidor, contemplando entre otros temas, la calidad e idoneidad de los bienes y servicios, garantías, aspectos puntuales para automotores, la información al consumidor, la propaganda, los sistemas de indicación pública de precios, la adquisición de bienes y servicios mediante sistemas de financiación, la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, entre otros.

Ahora bien, es claro que la Circular Única y demás circulares externas, reglamentos instrucciones y actos administrativos que la superintendencia expidió

---

<sup>83</sup>Superintendencia de Industria y Comercio. Circular Externa N° 10 de 2001.

desde la entrada en vigencia del Decreto 3466 de 1982, constituyeron una importante fuente de derecho del consumo, llenando en muchas ocasiones vacíos que el anterior Estatuto no contemplaba. Sin embargo, gracias a las facultades jurisdiccionales que el Decreto 4886 de 2011 le otorgó a la Superintendencia de Industria y Comercio, esta adquirió mayor relevancia en el ámbito del derecho del consumo en Colombia, dejando de ser una entidad de carácter únicamente administrativo, para adquirir facultades en relación con los diferentes temas que se regularon en la Ley 1480 de 2011, entre otros.

Ante esta situación, la Circular Única fue ampliada y algunos de sus capítulos derogados, con el fin de mantener este importante texto normativo, acorde con el nuevo Estatuto del Consumidor.

En conclusión, además de la Ley 1480 de 2011, y las respectivas normas que los modifican y reglamentan, la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, es una norma de especial importancia en la regulación del derecho del consumo.

## **2.5. Regímenes especiales de protección al consumidor en Colombia**

Es importante anotar que la Ley 1480 de 2011, si bien es la norma general en materia de protección al consumidor, permite que ciertos sectores de la economía nacional omitan la aplicación del Estatuto del Consumidor, siempre y cuando existan normas de carácter especial, puedan ser aplicadas de manera suplementaria frente a la Ley 1480 de 2011<sup>84</sup>. Esto quiere decir que en caso que exista una norma especial que regule temas que no se encuentran contemplados en la norma general (L.1480/2011) y otorgue mayores elementos de protección a consumidores de un sector específico de la economía nacional, es posible dejar

---

<sup>84</sup>Ley 1480 de 2011 artículo 2°.

de aplicar la norma general para usar el régimen de protección especial de determinado sector económico.

Esto sucede en Colombia con el sector financiero, el de las telecomunicaciones, y en materia de servicios públicos domiciliarios.

### **2.5.1. Régimen de protección al consumidor financiero**

Un ejemplo de un régimen especial es el que se le otorga al Sector Financiero, en el que todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, se entienden como consumidores merecedores de este especial régimen de protección.<sup>85</sup> Para su protección, aplica la Ley 1328 de 2009 a la que se le ha llamado Estatuto del Consumidor Financiero, la cual establece los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Resulta interesante resaltar que si bien existe en la Ley 1328 de 2009 un régimen especial de protección para los consumidores del sector financiero, esta no excluye de plano la aplicación de las normas generales de protección al consumidor, sino que por el contrario, se entiende que este aplica de manera preferente sobre el régimen general, el cual entra a aplicarse en subsidio frente a eventos no cubiertos en la regulación especial.<sup>86</sup>

Este régimen de protección especial, no solo cubre a aquellas personas que acuden al mercado de servicios financieros, sino también al mercado asegurador, previsional, y del mercado de valores, razón por la cual, el régimen de protección

---

<sup>85</sup> Definición de consumidor financiero: Ley 1328 de 2009 artículo 2º, literal D.

<sup>86</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, concepto 2011027629-004 del 23 de mayo de 2011.

al consumidor financiero no solo está cubierto por la Ley 1328 de 2009 sino también por las disposiciones que al respecto incluye el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia y el Decreto Único del Sistema Financiero (D.2555/2010)<sup>87</sup>.

Inclusive, a pesar de que la Ley 1328 de 2009 es una norma de carácter especial, se ve influenciada por la misma Ley 1480 de 2011, ya que es esta en su artículo 57 la que le otorga facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Financiera para conocer de asuntos contenciosos suscitados entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas por la misma.

Si bien es un sistema especial de protección a los derechos de los consumidores de un sector económico, se entiende la importancia de no desconocer el régimen general de protección al consumidor en Colombia, y en vez de excluir su aplicación, lo armoniza e integra las normas de carácter general con las de carácter especial para otorgarle al consumidor una mayor protección, lo que a final de cuentas, es el objetivo natural de un Estatuto del Consumidor, y de derecho del consumo en sí mismo.

### **2.5.2. Protección al consumidor de servicios públicos domiciliarios**

En materia de servicios públicos domiciliarios, en Colombia existe un régimen propio que busca regular el consumo de los mismos. Estas normas se encuentran principalmente en la Ley 142 de 1994, en la cual se establece el régimen general de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, y que dejó sin vigencia el Decreto 1842 de 1991 conocido como el Estatuto Nacional del Usuario de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, Circular 3 de 2001, Diario oficial N°44.472, de 30 de junio de 2001.

La Ley 142 de 1994 establece un catálogo de derechos que buscan proteger a los usuarios de servicios públicos domiciliarios.

Esta normatividad así como la Ley 1328 de 2009 son un ejemplo de una correcta aplicación del artículo segundo de la Ley 1480 de 2011, ya que integran de manera armónica el régimen especial y el general.

### **2.5.3. Protección al consumidor de servicios de telecomunicaciones**

De la misma manera que existe un régimen especial para la protección de los consumidores o usuarios de servicios financieros y de servicios públicos, también existe en Colombia un régimen especial que establece normas de protección a los usuarios de servicios de telecomunicaciones. Este régimen se encuentra recogido en el título VI de la Ley 1341 de 2009, el cual es desarrollado con mayor profundidad por la Resolución 3066 de 2011 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), norma que establece el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones.

En esta norma se establecen una serie de principios, derechos y obligaciones tanto para los usuarios de servicios de telecomunicaciones como para los prestadores del mismo, con el fin de regular las relaciones contractuales entre ellos. Teniendo en cuenta que la industria de las telecomunicaciones es de altísima importancia, esta norma establece los contenidos mínimos que deben existir en las relaciones entre estos.

Dentro de los derechos que la resolución mencionada les otorga a los usuarios de servicios de telecomunicaciones se encuentran el principio de favorabilidad, de libre elección, de protección de datos personales, entre muchos otros más.

Si bien varios de los postulados que se recogieron en la Resolución 3066 de 2011 se pueden encontrar en el Decreto 3466 de 1982 (Estatuto General de Protección al Consumidor que a la fecha de promulgación de la Resolución 3066 de 2011 se encontraba vigente) esta norma los incluye dándole una aplicación más precisa y adecuada para las relaciones contractuales que por la especialidad de la industria de que se trata, es necesario especificar.

Regulando además aspectos especiales para estas relaciones contractuales tales como temas relacionados con el clausulado de los contratos, el contenido de las facturas que se emiten, características propias que deben cumplirse en la ejecución de los contratos, prestación del servicio en la modalidad del prepago, prestación del servicio de telefonía móvil, el acceso a internet entre muchos otros más.

Resulta interesante resaltar que esta norma por más de tener el carácter de especial, contempla la aplicación de la norma general en materia de protección al consumidor, al mencionar en el artículo 106 refiriéndose a la comercialización de equipos terminales que *“Toda solicitud presentada por un usuario para que se haga efectiva la garantía, respecto de un equipo terminal suministrado por el proveedor a cualquier título, debe tramitarse en sede de empresa, para lo cual se tendrán en cuenta las normas que rigen la materia, en especial, el Decreto-Ley 3466 de 1982 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.”*(Negrilla fuera del texto).

De esta manera, se ha puesto en contexto el régimen de protección al consumidor en Colombia, describiendo los principales elementos de la Ley 1480 de 2011 y como esta resulta una excelente herramienta de protección de los derechos de los consumidores, otorgándoles una amplia gama de principios, cargas y obligaciones a los productores y usuarios, logrando evitar muchos abusos que por la falta de regulación se producían en el pasado.

Sin embargo, como se ha venido explicando a lo largo del presente trabajo, el sector de servicios de transporte aéreo se ha visto excluido del contenido de la Ley 1480 de 2011, (por una indebida interpretación de la norma, y una exclusión arbitraria de la ley general en la ley especial) en donde los derechos de protección que la ley otorga a los consumidores no son aplicados, razón por la cual todo aquel que sea considerado usuario del prestador de servicios de transporte aéreo solo cuenta con las normas de protección especiales consagradas en las leyes 300 de 1996, y 1558 de 2012, como se explicará a continuación.

## **2.6. Régimen de protección al consumidor de servicios turísticos y aéreos**

El 10 de julio de 2012 fue expedida la Ley 1558 de ese mismo año, por medio de la cual se modificó la Ley 1101 de 2006 y la Ley 300 de 1996 que hasta la fecha se conocía como ley del turismo.

Esta norma tiene por objeto *“el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística”*<sup>89</sup> en Colombia. Así mismo esta norma excluyó de manera absoluta la aplicación de la norma general de protección a los consumidores en Colombia (L. 1480/2011), exigiendo la aplicación exclusiva de la normatividad especial contenida en la Ley 300 de 1996, en el Código de Comercio y en las leyes especiales sobre la materia; los reglamentos aeronáuticos, el Decreto 2438 de 2010 en materia de servicios aéreos.<sup>90</sup> Así mismo esta norma estableció como única autoridad competente para conocer las reclamaciones que se presenten en relación con la prestación de servicios aéreos a la Aeronáutica Civil.

---

<sup>89</sup> Ley 1558 de 2012, artículo 1.

<sup>90</sup> Ley 1558 de 2012, artículo 25.

A continuación se presentan los principales parámetros y derechos de protección al consumidor de servicios turísticos contenidos en la Ley 300 de 1996, y demás normas que conforme a lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, conforman el régimen de protección al consumidor de servicios turísticos en Colombia. Una vez analizados los componentes del régimen especial de protección a los consumidores de servicios turísticos y aéreos, será posible hacer una comparación con lo dispuesto en el Estatuto del Consumidor, de acuerdo con lo descrito en el numeral 2.4 (en donde se describe puntualmente el contenido de la L.1480/2011) del presente escrito, para revisar la insuficiencia de este régimen especial frente a la norma general.

### **2.6.1. Principio de protección al consumidor**

Dentro de los principios que rigen la actividad turística en Colombia, la Ley 300 de 1996 en el numeral 13 del artículo 2º estableció que *“Con miras al cabal desarrollo del turismo, el consumidor será objeto de protección específica por parte de las entidades públicas y privadas.”* Estableciéndolo como principio rector de la actividad, tema que en la práctica no se ve reflejado.

Esto aparentemente significa que el consumidor de servicios aéreos en el país es sujeto de una amplia gama de derechos que lo protegen ante la sensibilidad e importancia que supone la industria del turismo en Colombia, tanto así que podría pensarse que este grupo de consumidores goza de más derechos y garantías que el resto de usuarios del país a quienes a diferencia de los primeros les aplica el Estatuto de Protección del Consumidor (L. 1480/2011).

### **2.6.2. Derechos y obligaciones de los usuarios de servicios turísticos**

La Ley 300 de 1996 establece una serie de derechos que buscan proteger al consumidor, al ser la parte débil de la relación de consumo en las transacciones que él efectúa al adquirir servicios turísticos.

El capítulo II del título VIII que recibe el nombre de “*De los derechos y obligaciones de los usuarios*” establece que los usuarios gozan de los siguientes derechos y obligaciones:

*“ART.63. —De la obligación de respetar los términos ofrecidos y pactados. Cuando los prestadores de servicios turísticos incumplan los servicios ofrecidos o pactados de manera total o parcial, tendrán la obligación, a elección del turista, de prestar otro servicio de la misma calidad o de reembolsar o compensar el precio pactado por el servicio incumplido.*

*PAR. —Ante la imposibilidad de prestar el servicio de la misma calidad, el prestador deberá contratar, a sus expensas, con un tercero, la prestación del mismo.*

**ART. 64. —De la sobreventa.** *Cuando los prestadores de los servicios turísticos incumplan por sobreventa los servicios ofrecidos o pactados de manera total o parcial, tendrán la obligación a elección del turista, de prestar otros servicios de la misma calidad o de reembolsar o compensar el precio pactado por el servicio incumplido.*

*Ante la imposibilidad de prestar el servicio de la misma calidad, el prestador deberá contratar a sus expensas con un tercero, la prestación del mismo.*

**ART. 65. —De la no presentación.** *Cuando el usuario de los servicios turísticos incumpla por no presentarse o no utilizar los servicios pactados, el prestador podrá exigir a su elección el pago del 20% de la totalidad del precio o tarifa establecida o retener el depósito o anticipo que previamente hubiere recibido del usuario, si así se hubiere convenido.*

**ART. 66. —De la extensión y prórroga de los servicios turísticos.** Cuando el usuario desee extender o prorrogar los servicios pactados deberá comunicarlo al prestador con anticipación razonable, sujeta a la disponibilidad y cupo. En el caso de que el prestador no pueda acceder a la extensión o prórroga, suspenderá el servicio y tomará todas las medidas necesarias para que el usuario pueda disponer de su equipaje y objetos personales o los trasladará a un depósito seguro y adecuado sin responsabilidad de su parte.

**ART. 67. —Reclamos por servicios incumplidos.** Toda queja o denuncia sobre el incumplimiento de los servicios ofrecidos deberá dirigirse por escrito, a elección del turista, a la asociación gremial a la cual esté afiliado el prestador de servicios turísticos contra quien se reclame o ante el Director Operativo del Ministerio de Desarrollo Económico dentro de los 45 días siguientes a la ocurrencia del hecho denunciado, acompañada de los documentos originales o fotocopias simples que sirvan de respaldo a la queja presentada.

Una vez recibida la comunicación el Ministerio de Desarrollo Económico o la Asociación Gremial dará traslado de la misma al prestador de servicios turísticos involucrado, durante el término de 7 días hábiles para que responda a la misma y presente sus descargos.

Recibidos los descargos, el Director Operativo del Ministerio de Desarrollo Económico analizará los documentos, oirá las partes si lo considera prudente y tomará una decisión absolviendo o imponiendo la sanción correspondiente al presunto infractor, en un término no mayor de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación del reclamo.

La decisión adoptada en primera instancia por el Director Operativo del Ministerio de Desarrollo Económico será apelable ante el Viceministro de

*Turismo quien deberá resolver en un término improrrogable de 10 días hábiles. De esta manera quedará agotada la vía gubernativa.*

*PAR. —La intervención de la asociación gremial ante la cual se haya presentado la denuncia terminará con la diligencia de conciliación. Si esta no se logra la asociación gremial dará traslado de los documentos pertinentes al Director Operativo del Ministerio de Desarrollo Económico para que se inicie la investigación del caso. La intervención de la asociación da lugar a la suspensión del término a que se refiere el inciso primero de este artículo.*

**ART.68. —De la costumbre.** *Las relaciones entre los distintos prestadores de los servicios turísticos y de estos con los usuarios se rige por los usos y costumbres en los términos del artículo 8 del Código Civil. Los usos y costumbres aplicables conforme a la ley sustancial deberán acreditarse con documentos auténticos o con un conjunto de testimonios dentro de los cuales estará la certificación de la Cámara Colombiana de Turismo.”*

Como se puede apreciar de la lectura de las normas transcritas, el catálogo de derechos y obligaciones que busca proteger a los consumidores de servicios turísticos es bastante limitado, y pareciera que son más las obligaciones que se les imponen a estos que los derechos de los que gozan.

### **2.6.2.1 El derecho de retracto**

Resulta interesante resaltar un derecho del cual gozan efectivamente los consumidores de servicios turísticos y del transporte aéreo que se encuentra consagrado en la Ley 1480 de 2011; el derecho de retracto. A pesar de que a lo largo de este trabajo se ha argumentado la no aplicabilidad del Estatuto del Consumidor para la protección de los consumidores de servicios turísticos y aéreos, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, y según la

interpretación de la Superintendencia de Industria y Comercio, este derecho si resultaría aplicable en ciertos casos.

El artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 artículo establece:

*“ART.47. —Retracto. En todos los contratos para la venta de bienes y prestación de servicios mediante sistemas de financiación otorgada por el productor o proveedor, venta de tiempos compartidos o ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, que por su naturaleza no deban consumirse o no hayan comenzado a ejecutarse antes de cinco (5) días, se entenderá pactado el derecho de retracto por parte del consumidor. En el evento en que se haga uso de la facultad de retracto, se resolverá el contrato y se deberá reintegrar el dinero que el consumidor hubiese pagado.*

*“El consumidor deberá devolver el producto al productor o proveedor por los mismos medios y en las mismas condiciones en que lo recibió. Los costos de transporte y los demás que conlleve la devolución del bien serán cubiertos por el consumidor.”*

Así mismo, el numeral 16 del artículo 5º de la Ley 1480 de 2011, define qué se consideran ventas realizadas a distancia, mencionando que *“Ventas a distancia: Son las realizadas sin que el consumidor tenga contacto directo con el producto que adquiere, que se dan por medios, tales como correo, teléfono, catálogo o vía comercio electrónico.”*

El derecho de retracto ha sido entendido por la Superintendencia de Industria y Comercio como *“La facultad de arrepentimiento del consumidor, sin consideración a asuntos relacionados con las garantías, sino con la libertad de eliminar la motivación de compra. Es una protección que se da para algunos tipos de*

*compras, por ser tan particulares y donde el consumidor, por regla general, no tiene contacto directo con el producto o con el proveedor del mismo*<sup>91</sup>.

Según lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio ha entendido que inclusive para la compra de tiquetes aéreos y planes turísticos que encajen dentro de los contratos que tienen derecho de retracto, según las normas transcritas, aplica lo dispuesto en la Ley 1480 de 2011.

*Esta entidad ha mencionado que “En relación con los contratos celebrados con las agencias de viajes, de manera general podemos señalar que cuando el contrato encaje dentro de los que tienen derecho al retracto acorde con las reglas ya establecidas y una vez se ha perfeccionado, determinando el precio y el servicio a prestar, entre los que estarían los de tiquetes aéreos y los de cupos en hoteles, el consumidor cuenta con cinco días para ejercer el derecho de retracto.*

*Tenga en cuenta lo señalado en precedencia en relación con la aplicación de la ley de consumidor (Ley 1480 de 2011). Respecto al derecho de retracto la citada ley se aplicará en el sector turístico, siempre y cuando el tema no se encuentre regulado de manera especial, como lo está para el tema de tiempo compartido.”*<sup>92</sup>

Así mismo dentro de la reglamentación especial de la Ley 300 de 1996, así como dentro de los Reglamentos Aeronáuticos RAC (que se explicarán más adelante) no se encuentra regulado el derecho de retracto de manera especial.

De esta manera se encuentra una excepción, en la que la Superintendencia de Industria y Comercio considera que a pesar que la industria del sector aéreo se encuentra expresamente excluida de la aplicación de la Ley 1480 de 2011, en este

---

<sup>91</sup> Respuesta a derecho de petición, oficio número de radicación es 13-246201-00001-0000, del día 29 de noviembre de 2013, documento que se adjunta al presente escrito en el Anexo 6.

<sup>92</sup> *Ibíd.*

caso se debe considerar aplicable el derecho de retracto norma que hace parte de la ley que se quiso excluir.

Como se puede apreciar de la lectura de las normas transcritas, el catálogo de derechos y obligaciones que busca proteger a los consumidores de servicios turísticos es bastante limitado, y pareciera que son más las obligaciones que se les imponen a estos que los derechos de los que gozan.

### **2.6.3. Régimen sancionatorio**

En los artículos 71 y 72 de la Ley 300 de 1996, se establece un listado de infracciones y sanciones que de ser cometidas, por el prestador de servicios turísticos se le aplicarían al mismo. Las infracciones en relación con la protección al consumidor de servicios turísticos son las siguientes:

**ART.71. —De las infracciones.** *Los prestadores de servicios turísticos podrán ser objeto de sanción cuando incurran en cualquiera de las siguientes conductas:*

- a) *Presentar documentación falsa o adulterada al Ministerio de Desarrollo Económico o a las entidades oficiales que la soliciten;*
- b) *Utilizar publicidad engañosa o que induzca a error al público sobre precios, calidad o cobertura del servicio turístico ofrecido;*
- c) *Ofrecer información engañosa o dar lugar a error en el público respecto de la modalidad del contrato, la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del mismo y sus condiciones o sobre las características de los servicios turísticos ofrecidos y los derechos y obligaciones de los turistas;*
- d) *Incumplir los servicios ofrecidos a los turistas*
- f) *Infringir las normas que regulan la actividad turística;*
- g) *Operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la presente ley.*

En caso de que el prestador del servicio turístico incurra en alguna de las mencionadas infracciones, podrá ser sujeto de las siguientes sanciones:

**ART.72. —Sanciones de carácter administrativo.** *El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo impondrá sanciones, cumpliendo el trámite respectivo que iniciará de oficio o previa la presentación del reclamo, a los prestadores de servicios turísticos cuando incurran en las infracciones tipificadas en el artículo 71 de la presente ley, con base en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Las sanciones aplicables serán las siguientes:*

1. *Amonestación escrita.*
2. *Multas que se destinarán al Fondo de Promoción Turística, hasta por un valor equivalente a **20 salarios mínimos legales mensuales**.*
3. *Cuando la infracción consista en la prestación de servicios turísticos sin estar inscrito en el Registro Nacional de Turismo la multa será de 5 hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, gradualidad que establecerá mediante resolución el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha multa irá acompañada de la solicitud de cierre del establecimiento dirigida al respectivo alcalde distrital o municipal, quien también podrá proceder de oficio o a solicitud de cualquier persona. Solo se podrá restablecer la prestación del servicio, una vez se haya cerrado el establecimiento, pagado la multa y obtenido el respectivo Registro. El cierre no procederá tratándose de viviendas destinadas a la prestación ocasional de alojamiento turístico, caso en el cuál se aplicarán multas sucesivas si se sigue prestando el servicio, hasta tanto se obtenga el respectivo Registro.*
4. *Suspensión hasta por treinta días calendario de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo.*

5. *Cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante 5 años a partir de la sanción.*

**PAR. 1º**—*No obstante la aplicación de alguna de las sanciones anteriores, tratándose de incumplimiento de las obligaciones contractuales con los usuarios, el turista reclamante podrá demandar el incumplimiento ante la jurisdicción ordinaria. En todo caso el Ministerio podrá exigir al prestador la devolución de los dineros pagados por el turista y el pago de las indemnizaciones previstas en la cláusula de responsabilidad reglamentada por el Gobierno Nacional.*

**PAR. TRANS.** —*Los prestadores de servicios turísticos que estuvieren operando sin estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo, podrán solicitar su inscripción dentro de los noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de esta norma. Las investigaciones administrativas en curso serán suspendidas por el plazo aquí contemplado. Si dentro del mismo plazo los investigados cumplieren con su deber de inscripción, la investigación será archivada. El plazo previsto en este párrafo suspenderá el término de caducidad de las investigaciones administrativas en curso”.*

De lo anterior, se deduce que las sanciones previstas en las normas transcritas se encuentran previstas para velar por el cumplimiento por parte de los prestadores de servicios turísticos, de formalidades administrativas, tales como la inscripción en el Registro Nacional del Turismo, más que por la protección de los derechos de los consumidores del sector.

#### **2.6.4. Normatividad especial respecto de servicios de transporte aéreos**

Como lo menciona el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, en lo relativo a la protección de consumidores de servicios turísticos les aplicará la Ley 300 de 1996 y

las demás normas especiales que regulen la materia. El Decreto 2438 de 2010 se convierte en la norma rectora del sector del transporte aéreo, el cual en realidad ni siquiera es una norma cuyo objetivo fundamental es establecer la regulación de los derechos de protección de este sector de consumidores, sino que se crea para dictar *“unas disposiciones relacionadas con la responsabilidad de las Agencias de Viajes en la prestación de servicios turísticos.”*<sup>93</sup>

Esta norma, incluye una serie de derechos de protección al consumidor adicionales a los previstos en la Ley 300 de 1996 los cuales se mencionan a continuación:

*“ART.1º—Las Agencias de Viajes en la prestación de sus servicios, deberán observar las siguientes reglas:*

1. *Extender a los usuarios un comprobante que especifique los servicios contratados.*
2. *Suministrar en forma completa la información sobre los servicios solicitados por los usuarios, indicando al viajero con precisión la hora estimada de llegada y de salida del destino y la duración de la estadía.*
3. *Informar al usuario la facultad del organizador del viaje de efectuar modificaciones al plan o servicio turístico contratado en eventos de fuerza mayor o caso fortuito, sin que se requiera aceptación del usuario.*
- (...).
6. *Informar y asesorar a los usuarios sobre las condiciones de sus reservas y en general, sobre sus obligaciones para la utilización de los servicios turísticos contratados.*
- (...)

---

<sup>93</sup>Encabezado del Decreto 2438 de 2010.

7. *Informar y asesorar a los usuarios en el momento de solicitar las reservas, sobre las medidas de salud preventivas conocidas, que deban observar para el desplazamiento.*
  8. *Orientar al usuario en los eventos de extravío de documentos e informar que el cuidado de los efectos personales le corresponde exclusivamente al viajero, siempre y cuando su custodia no esté a cargo de los operadores turísticos o de las empresas de transporte.*
- (...).
10. *Advertir al usuario sobre las restricciones a las que puede verse sometido el plan o servicio turístico o uno de sus componentes, como es el caso de las cargas máximas o personas permitidas en los atractivos o sitios turísticos, e informarle si es del caso, que el acceso a tales sitios puede verse impedido o limitado por regulaciones que afecten el cupo máximo de turistas.*
  11. *Informar a los usuarios sobre los servicios de asistencia al viajero.*
  12. *Velar por el cabal cumplimiento de los servicios contratados.*

**ART.2º**—*Toda publicidad o información escrita sobre los planes o servicios turísticos ofrecidos por las Agencias de Viajes, deberá contener como mínimo lo siguiente: clase de alojamiento; categoría del establecimiento si se encontrare categorizado; tarifas; duración del plan turístico; medios de transporte; servicios complementarios; nombre y dirección del prestador y el correspondiente número de inscripción en el Registro Nacional de Turismo. Así mismo, deberá especificar claramente los servicios que no incluye.*

*El material publicitario utilizado en la promoción de los servicios de las agencias de viajes deberá ser claro, evitando el uso de términos que por su ambigüedad, pudieran inducir en los usuarios expectativas sobre el servicio, superiores a las que realmente presta.”*

A pesar de que en esta norma se incluyen varias disposiciones benéficas para los consumidores de servicios de transporte aéreo adquiridos a través de agencias de viajes, es claro que no cubren todos los elementos de protección que otorga la Ley 1480 de 2011. Además, el artículo 3º del decreto mencionado, establece que *“La agencia de viajes no asume responsabilidad alguna frente al usuario o viajero por el servicio de transporte aéreo, salvo que se trate de vuelos fletados y de acuerdo con lo especificado en el contrato de transporte. La prestación de tal servicio se rige por las normas legales aplicables al servicio de transporte aéreo.”*

Esto implica que las normas de protección a los consumidores que se mencionan en el Decreto 2438 de 2010 solo cobijan a aquellos turistas que adquieran servicios aéreos a través de agencias de viajes exclusivamente, dejando por fuera del marco de aplicación de esta norma, a todo aquel que adquiera sus servicios turísticos directamente en una aerolínea, caso en el cual, y según lo dispone el artículo 3º del citado decreto, se verán regulados por el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC).

En consecuencia, resulta necesario analizar las disposiciones de protección a consumidores de servicios transporte aéreo que se encuentran reguladas en el RAC para conocer el marco de protección de todo aquel que no adquiera servicios aéreos a través de una agencia de viajes.

Los derechos y deberes de los usuarios de transporte aéreo se encuentran regulados en el numeral 3.10 y siguientes del Reglamento Aeronáutico de Colombia número 3(RAC número 3) en donde se establecen una serie de derechos y obligaciones particulares que regulan el transporte aéreo de pasajeros.

En estas disposiciones se regulan entre otros: temas relativos a la reserva, adquisición y expedición de tiquetes aéreos; las normas relativas a la información que los operadores deben suministrar a los usuarios respecto de los cambios en los itinerarios de vuelo, o cualquier otro cambio; cumplimiento de promociones; la

veracidad de la información; la cancelación o los cambios en las reservas; expedición de pasabordos y demás documentos durante la ejecución del transporte; reglas relativas a la compensación de la cual tendrá derecho el usuario en caso de demoras, sobreventas, cancelación del vuelo, pérdida del equipaje; entre otras.

De la lectura completa de este extenso documento que es el RAC número 3 se encontró que efectivamente los usuarios de servicios de transporte aéreo en Colombia, gozan de un amplio catálogo de derechos, así como también de deberes, los cuales son apenas comprensibles dada la sensibilidad, importancia y riesgo que representa utilizar servicios aéreos.

Sin embargo, es fácil darse cuenta que todos los derechos de protección de estos consumidores son de carácter técnico y muy específicos frente al servicio de transporte aéreo, no obstante, aún continúan por fuera aspectos básicos de protección a los consumidores que se encuentran regulados en la Ley 1480 de 2011, y que no son aplicables a las relaciones de consumo de este sector económico.

#### **2.6.5. Autoridades dentro del régimen de protección al consumidor de servicios turísticos**

El parágrafo segundo del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, dispone como única entidad competente para conocer y resolver las reclamaciones que se presenten en desarrollo de un servicio de transporte aéreo a la “entidad aeronáutica”, entendiéndose Aeronáutica Civil de Colombia<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup>La expresión “Autoridad Aeronáutica” debe entenderse a la luz del artículo 1782 del Código de Comercio que establece que: “Por “autoridad aeronáutica” se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha jefatura.

Sin embargo, esta entidad no es la única que se encarga de adelantar investigaciones respecto de la protección de consumidores de servicios de transporte aéreo, puesto que la Superintendencia de Industria y Comercio también cuenta con estas facultades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º del Decreto 4176 del 3 de noviembre de 2011, el cual determina:

*“Reasignar al Superintendente Delegado para la Protección al Consumidor y al Director de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, las funciones establecidas en el numeral 7º del artículo 6º y el numeral 6º del artículo 8º del Decreto 2785 de 2006, respectivamente, relacionadas con la protección de los usuarios de los servicios turísticos, para lo cual dicha entidad adelantará el trámite de las investigaciones administrativas por las casuales de infracción establecidas en la Ley 300 de 1996 y en las normas que la modifiquen y reglamenten.”*

Según lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con atribuciones para adelantar investigaciones administrativas, ya sea de manera oficiosa o a petición de cualquier ciudadano y para sancionar a los prestadores de servicios turísticos por las infracciones descritas en la Ley 300 de 1996 (que se explicaron anteriormente) pudiendo aplicar las sanciones contenidas en esta misma ley.<sup>95</sup>

De esta manera, es apenas previsible que siendo la Superintendencia de Industria y Comercio, la entidad experta conocedora de los asuntos relacionados con la protección al consumidor en Colombia, la misma tenga facultades, y no exclusivamente la Aeronáutica Civil (como lo menciona la L.1558/2012) para

---

<sup>95</sup>Dentro del ejercicio investigativo en el desarrollo de la presente monografía, se presentaron a la Superintendencia de Industria y Comercio un derecho de petición de información y una solicitud de concepto, con el objetivo de que fuera aclarado cual es el papel de esta Superintendencia en los asuntos relacionados con la protección a consumidores de servicios turísticos. Estas solicitudes fueron resueltas por la entidad mediante oficio cuyo número de radicación es 13-246201-00001-0000, del día 29 de noviembre de 2013, documento que se adjunta al presente escrito en el Anexo 6.

adelantar investigaciones e imponer sanciones a los prestadores de servicios turísticos que afecten a los consumidores de este sector económico.

Además de lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades jurisdiccionales que le permiten conocer de asuntos relacionados con los derechos de los consumidores, incluyendo lo concerniente con los usuarios del sector turístico y aeronáutico.

Como lo ha mencionado la superintendencia, ante esta entidad “*se pueden adelantar procesos, en única o primera instancia, según corresponda de acuerdo con la cuantía, relacionados con los temas mencionados en el numeral 3º del artículo 56 de la Ley 1480 de 2011, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor:*

*(i) Asuntos contenciosos que tengan fundamento en la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a y usuarios.*

*(ii) Asuntos contenciosos originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en la Ley 1480 de 2011 y en normas especiales de protección a y usuarios;*

*(iii) Asuntos contenciosos orientados a lograr que se haga efectiva una garantía;*

*(iv) Asuntos contenciosos encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios que suponen la entrega de un bien;*

*(v) Asuntos contenciosos encaminados a obtener la reparación de los daños causados por información o publicidad engañosa.”<sup>96</sup> (Negrilla fuera del texto).*

---

<sup>96</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, respuesta a derecho de petición número 13-246201-00001-0000, del 29 de noviembre de 2013

A pesar de que se ha entendido que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades jurisdiccionales para conocer de asuntos relacionados con la protección de los consumidores del sector turístico y aeronáutico, no es posible pensar que esta entidad pueda aplicar en estos procesos la normatividad sustancial contenida en la Ley 1480 de 2011, ya que como lo menciona parágrafo segundo del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, el sector del transporte aéreo se encuentra fuera de la aplicación de esta ley.

Por lo anterior, en los procesos en los cuales la Superintendencia de Industria y Comercio conozca de asuntos relacionados con los consumidores de servicios aeronáuticos, ejerciendo sus facultades de autoridad jurisdiccional, debe aplicar lo contenido en la normatividad especial, es decir, en la Ley 300 de 1996 y demás normas que regulen la protección de los consumidores de este sector de la economía, dejando de lado la Ley 1480 de 2011.

## **2.7.Comparación del régimen general de protección al consumidor con el régimen especial del sector turístico y de servicios de transporte aéreo**

Una vez analizadas las principales características que integran tanto el régimen general de protección al consumidor en Colombia (descrito en los numerales 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 de este documento) así como los elementos que componen el régimen especial de protección de los consumidores del sector del turismo y aéreo, es claro que el régimen general regula varios aspectos que no se encuentran previstos en el régimen especial de protección al consumidor de aeronáuticos, tales como la protección respecto de publicidad engañosa, la interpretación de la ley favorable para el consumidor, las normas relativas a las ventas atadas, la protección al consumidor de comercio electrónico entre otras.

Pero resulta quizá más importante señalar que respecto del régimen sancionatorio, no cabe duda que la normatividad es significativamente

más flexible y permisiva para el sector del transporte aéreo de lo que lo es en el régimen general de protección al consumidor, encontrando que la multa más alta que se establece en la ley del turismo es de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y ni siquiera es aplicada en casos de afectación a un consumidor sino por no estar inscrito en el Registro Nacional del Turismo, mientras que por otro lado, la multa más gravosa a la que se puede enfrentar un productor o proveedor en el marco de la Ley 1480 de 2011 asciende a 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes o incluso el cierre definitivo del establecimiento de comercio.

Este último aspecto, relacionado con el régimen sancionatorio, es suficiente para demostrar que el régimen especial del sector del turismo es menos eficaz, y por lo tanto, menos proteccionista de los derechos de sus usuarios que el régimen general, puesto que al no haber sanciones tan drásticas como en el régimen de la Ley 1480 de 2011 se producirán más infracciones en perjuicio de los consumidores que los que se producirían si las sanciones establecidas fueran igual de severas para el sector del turismo de lo que lo son para el resto de los sectores de la economía nacional.

Vale la pena resaltar que una de las funciones de las sanciones es desincentivar la comisión de las malas prácticas contra el consumidor. Ahora bien, comparados los dos regímenes se evidencia que las sanciones en el régimen general logran este objetivo, mientras que en este régimen especial, por la insignificancia de la sanción, esto no se logra.

Por otro lado, hay que reconocer que de la comparación de las normas establecidas en ambos regímenes, se encontraron normas que están dentro de la regulación del sector del turismo, pero que no aparecen en la Ley 1480 de 2011, como por ejemplo la sobreventa de pasajes aéreos, lo relativo a la expedición de pasabordos o la responsabilidad por la pérdida de equipajes. Pero esto es apenas comprensible teniendo en cuenta que la Ley 1480 de 2011 es una norma de

carácter general que busca establecer principios y normas aplicables a todos los sectores de la economía, mientras que por otro lado la Ley 300 de 1996, y demás normas que rigen la protección del consumidor del sector del turismo y aeronáutico, son reglas de carácter especial que regulan únicamente aspectos relacionados con la materia.

A pesar de que las normas del sector del turismo tengan un carácter especial, no significa que puedan desconocer el régimen general que aplica para el resto de usuarios en Colombia, puesto que de ser así, se estarían violando los derechos de protección al consumidor de este sector económico como se ha venido explicando a lo largo de este trabajo.

Como se mencionó en un capítulo anterior, ejemplos como los regímenes especiales de protección al consumidor financiero, de servicios públicos o de telecomunicaciones, muestran normas de carácter especial, que regulan aspectos particulares, propios de estos entornos económicos, pero que no por esa razón desconocen los aspectos generales de las normas contenidas en la Ley 1480 de 2011, sino que simplemente las complementan. Contrario a lo que sucede en el sector del turismo, en el que a la luz del parágrafo segundo del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, la aplicación de la Ley 1480 de 2011 se encuentra excluida del sector del transporte aéreo.

Para traer a colación un reciente caso en el cual se puede evidenciar cómo el régimen especial del sector del turismo es menos proteccionista de los consumidores de lo que lo es el régimen general consagrado en la Ley 1480 de 2011, se cita una reciente resolución de sanción interpuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio a la empresa Servicios Online S.A.S. empresa propietaria del portal de internet Despegar.com.

En este caso, la superintendencia adelantó una investigación administrativa para determinar si la investigada infringió las normas de protección al consumidor

consagradas en las leyes 300 de 1996 y 1558 de 2012, en lo relativo a la publicidad engañosa, al anunciar al público que a través de ese portal de internet se conseguían los productos y servicios al “*Mejor Precio Garantizado*”.

Al culminar la investigación administrativa, y teniendo en consideración los descargos rendidos por la empresa investigada, la SIC constató, entre otras cosas, que el uso de esta leyenda “(...) *configura un claro supuesto de publicidad engañosa sobre los precios de los servicios turísticos ofrecidos por la investigada y los procedimientos para hacer efectivas las promociones ofrecidas (...)*”

Frente a esta situación la superintendencia encontró mérito para imponerle a la empresa, una multa de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 300 de 1996, resolviendo imponer **la mayor suma permitida por la ley**, es decir, la suma de doce millones trescientos veinte mil pesos (\$12.320.000), equivalente a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Adicionalmente, decidió imponerle a esta empresa, sanción de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, correspondiente a la suspensión temporal de la inscripción en el Registro Nacional del Turismo por el término de 10 días calendario.

La importancia de resaltar el caso citado, en lo que se refiere a la presente monografía, es que la SIC impuso la máxima multa que para este determinado caso le permitía la ley, la cual es de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la norma que se aplicara al resolver el presente caso fuera la Ley 1480 de 2011, tal como la presente monografía sostiene que debería ser, la SIC, al encontrar mérito para aplicar la máxima multa permitida por la ley, hubiera multado a la empresa investigada con el pago de 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, mil veces el monto de la sanción aplicada.

El presente caso entonces, demuestra cómo el régimen especial que se aplica para el sector del transporte aéreo es significativamente más permisivo que el régimen contemplado en la Ley 1480 de 2011, lo que se traduce en una desmejora en la protección a los consumidores de esta industria.

## **2.8. Ley especial prevalece sobre la ley general.**

En el presente caso, es posible pensar que el problema a abordar debe ser analizado desde la óptica de las reglas de interpretación de las leyes, teniendo en cuenta que el problema planteado se refiere a una aparente incompatibilidad entre la ley general en materia de consumo y la ley especial que cobija a los consumidores de servicios de transporte aéreo en Colombia.

Al respecto, existe en nuestro ordenamiento jurídico un importante principio de interpretación de las leyes, que menciona que “la ley especial prevalece sobre la ley general”, de acuerdo con las reglas de hermenéutica establecidas en el artículo 3° de la ley 153 de 1887,<sup>97</sup> y el capítulo primero de la ley 57 de ese mismo año.

De esta manera, cuando entre dos normas de rango legal se presenta alguna contradicción debe aplicarse preferentemente la norma especial.

En el presente caso, este principio del derecho es debidamente aplicado en la interpretación de las normas en cuestión, ya que no cabe duda, que la ley 1558 de 2012 debe aplicarse con prevalencia sobre la ley 1480 de 2011, ya que la primera es norma especial y la segunda general. En consecuencia el reproche realizado a la norma especial en este caso, no se dirige en contra de su aplicación preferente sobre la norma general, sino que se enfoca, a que no es lógico pensar, que con la norma especial se puedan vulnerar derechos consagrados en la norma general,

---

<sup>97</sup> Ley 153 de 1887, Artículo 3: *Estímese insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería.*

más aun cuando la norma especial lo que busca es ampliar la protección de los sujetos cobijados con esta.

Es decir, el presente no es un problema de hermenéutica jurídica, ni de aplicación de las normas de interpretación de la ley, ya que en efecto, las mismas se han interpretado y se aplican de acuerdo con lo establecido en la ley 153 de 1887 y 57 del mismo año., ya que la ley especial tiene prevalencia sobre la general en el presente caso.

Según lo anterior, esta monografía plantea, que la norma especial que se aplica preferentemente sobre la general, en este caso, viola una serie de derechos de los cuales, los sujetos receptores de la norma especial deberían gozar, pero que con la aplicación de esta norma, se encuentran ilegalmente privados de los mismos.

Teniendo en cuenta que la cuestión gira en torno a que con una norma especial se restringen derechos de una norma general, es importante realizar el reproche enfocado a la constitucionalidad de la restricción de dichos derechos, para saber si la restricción es legítima, o si por el contrario constituye una violación a los derechos constitucionales.

## **2.9. Inconstitucionalidad de las normas demandadas**

Una vez habiendo planteado el problema que se busca resolver, que es, si el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 faculta a ciertos sectores de la economía nacional para aplicar el Estatuto del Consumidor de manera suplementaria en el evento en que exista un régimen de protección al consumidor especial en este sector de la economía, y a su turno si con la exclusión hecha en la Ley 1558 de 2012 de la aplicación del Estatuto del Consumidor, se violan los derechos constitucionales a la igualdad y a la protección a los consumidores del

sector del turismo. Para esto se procedea presentar los argumentos de tipo constitucional que permitirán esgrimir el problema planteado.

Teniendo en cuenta los aspectos básicos del régimen jurídico de protección general de los consumidores (descrito en los numerales 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5 de este trabajo) y su contraste con la regulación especial de protección a los usuarios del sector del turismo (estudiado en el numeral 2.7 de la presente monografía), donde se evidencia que efectivamente el régimen de protección especial que aplica para los consumidores de servicios turísticos, es menos completo que el régimen general de protección del que gozan el resto de consumidores en el país, es posible analizar entonces por qué las disposiciones normativas demandadas son violatorias del derecho a la igualdad por una parte, y posteriormente del derecho constitucional de protección a los en otra.

### **2.9.1. Violación del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que consagra el derecho a la igualdad**

Para empezar, el derecho a la igualdad se encuentra definido en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia el cual menciona que:

*“ART.13.—Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido que *“La igualdad ante la ley se encuentra garantizada desde el mismo Preámbulo de la Constitución, no sólo como uno de los fundamentos del Estado social de derecho puesto que Colombia “reconoce sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”, sino con el carácter de derecho constitucional fundamental cuya consagración se hace en el artículo 13 de la Carta Política.”*<sup>98</sup>

En lo anterior, es posible ver la importancia que un derecho constitucional como lo es el de la igualdad tiene en un estado social de derecho como es Colombia, en el cual, la igualdad entre las personas es un pilar fundamental del mismo, tanto es así que desde el mismo preámbulo de la Carta política se derivan los alcances del derecho constitucional mencionado.

Dentro del desarrollo jurisprudencial que el derecho a la igualdad ha presentado desde la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha establecido a través de sus fallos, elementos y características que han determinado la manera como se debe entender y aplicar el derecho a la igualdad. Esta Corte, ha dejado claro que el derecho a la igualdad se encuentra compuesto por seis elementos:

*“a) Un principio general, según el cual, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades.*

---

<sup>98</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-042 DE 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

*b) La prohibición de establecer o consagrar discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica.*

*c) El deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas.*

*d) La posibilidad de conceder ventajas o prerrogativas en favor de grupos disminuidos o marginados.*

*e) Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y*

*f) La sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.<sup>99</sup>*

Así mismo, esta Corporación ha mencionado que el derecho a la igualdad “(...) se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias... Así, el derecho a la igualdad que consagra la Constitución es objetivo y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción esta que supera así la noción de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta, que **concluye con el principio según el cual no se permite**

---

<sup>99</sup>Corte Constitucional Sentencia T-591 diciembre 4 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein

***regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente reglamentación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado.***<sup>100</sup>.

Lo anterior ha sido estudiado también desde la doctrina constitucional, mencionando que “*Si es verdad que –como lo afirma el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derecho Humanos-, todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos*<sup>101</sup>, cada uno de ellos tiene derecho a recibir el mismo trato, porque lo justo es tratar de modo igual a quienes están situados en pie de igualdad. Ser tratado justamente significa ser tratado de modo igual. Igual salario por igual trabajo, igual recompensa por mérito igual, igual castigo por igual delito, derechos iguales para cargos iguales, igual precio por igual valor”<sup>102</sup>. Lo anterior, desarrolla lo mismo que ha dicho la jurisprudencia colombiana, en el sentido que igualdad significa un trato igual siempre y cuando se esté en igualdad (o analogía) de condiciones.

Ahora bien, una vez teniendo claro que el derecho a la igualdad no se debe entender de manera formal sino más bien de manera objetiva, lo que implica evaluar en cada caso si la norma es aplicada a personas bajo supuestos facticos idénticos, es importante analizar si las normas demandadas, son efectivamente violatorias del derecho fundamental a la igualdad.

En el presente caso, el inciso 2º del artículo 2º la Ley 1480 de 2011 plantea la posibilidad de que el Estatuto del Consumidor la cual es una norma de carácter general, sea aplicada de manera suplementaria en aquellos sectores de la economía para los cuales existe una regulación especial, caso en el cual la

---

<sup>100</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-042 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>101</sup> “*La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, proclamada el 10 de diciembre de 1984, por la Asamblea General reunida en París, reconoció el principio de igualdad como fundamento de la libertad, la justicia y la paz, cuyo logro y mantenimiento es el objetivo esencial de la organización.*”

Lo anterior de: PEREZ ESCOBAR, J. (2006). *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia, Página 330.

<sup>102</sup> MALO GARIZABAL, M. (1992) *Derechos Fundamentales*. Instituto de Derechos Humanos Guillermo Cano. ESAP, Madrid, España, Página 7.

segunda debe ser más proteccionista que la primera, como se explicó anteriormente.

De ser así, es decir, que la norma especial sea más proteccionista que la general, es entendible que la aplicación de la segunda no sería violatoria del derecho a la igualdad de los demás consumidores, puesto que con la misma estos no se están viendo privados de sus derechos sino por el contrario, estarían recibiendo una mayor protección y beneficio del inicialmente otorgado.

Con base en esta norma, el Congreso de la República incluyó en la Ley 1558 de 2012 el artículo 25, el cual plantea una excepción a la aplicación del Estatuto del Consumidor, argumentando que para el sector del turismo serían aplicadas las normas de carácter especial que rigen para este sector de la economía, para la protección de los derechos de los consumidores que adquieran servicios turísticos.

Sin embargo, como se explicó antes, esta excepción a la norma general termina siendo contraproducente para los consumidores del sector del turismo, los cuales se ven desmejorados en sus derechos con la aplicación de la norma especial, ya que si les fuera aplicable la norma general, como lo es para el resto de usuarios, estos gozarían de una mayor cobertura en sus derechos.

Esta situación entonces, demuestra que las normas demandadas no cumplen con lo establecido por la Corte Constitucional, respecto del derecho a la igualdad del que gozan los ciudadanos frente a la ley.

Al permitirse la aplicación de las normas especiales del turismo, que como ya se ha dicho son menos proteccionistas que las generales que rigen para el resto de consumidores, la ley estaría otorgando un trato diferente para sujetos en igualdad de condiciones, puesto que en ambos casos se están regulando derechos de protección contra un mismo grupo de personas; los consumidores.

Por lo tanto, no hay razón alguna para que dentro de un mismo grupo de individuos llamados consumidores, unos gocen de un riquísimo listado de derechos que los protegen, mientras que otros no.

Es claro entonces, que el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 y el párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, son violatorios del derecho a la igualdad, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, puesto que para supuestos iguales o análogos, estos generan una reglamentación diferente, provocando así una discriminación carente de justificación lógica, entre los consumidores en general y los usuarios del sector turismo.

### **2.9.2. Violación del artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, que consagra la protección de los derechos de los consumidores**

El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia consagra el deber de protección por parte del Estado de otorgar a los usuarios un régimen de protección.

*Este artículo, menciona que “La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”*

*Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que “La Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas. **Sin embargo, la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico. El programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato.** Es claro que la fuente contractual debe interpretarse de conformidad con los principios tuitivos del consumidor plasmados en la Constitución. Con el derecho del consumidor se presenta algo similar de lo que se observa con otros derechos constitucionales. La Constitución delimita un campo de protección, pero el contenido preciso del programa de defensa del interés tutelado, es el que se desarrolla y adiciona por la ley y por otras normas y fuentes de reglas jurídicamente válidas. En particular, trazado el marco constitucional, a la ley se confía el cometido dinámico de precisar el contenido específico del respectivo derecho, concretando en el tiempo histórico y en las circunstancias reales el nivel de su protección constitucional. El significado de un determinado derecho y su extensión, por consiguiente, no se establece sólo por la Constitución a priori y de una vez para siempre.”<sup>103</sup>*

Según lo anterior, la protección al consumidor es un derecho de rango constitucional, sin embargo, su alcance no está delimitado únicamente en la Constitución, sino que lo desarrolla la ley.

En el presente caso, el derecho constitucional de protección al consumidor se fundamenta en Colombia en la Ley 1480 de 2011.

---

<sup>103</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1141 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Si bien esta ley permite, como ya se ha analizado, la exclusión de su aplicación siempre y cuando exista una norma especial para determinado sector del comercio, en caso de que la norma especial no adicione elementos a la norma general sino que por el contrario (y como pasa en el presente caso) sea precaria y se quede corta frente a lo que la norma general otorgue, entonces se estaría violando el derecho constitucional a la protección del consumidor, puesto que como lo ha dicho la honorable Corte Constitucional, el desarrollo de este derecho no se encuentra en la Constitución sino directamente en la ley. Es decir, que al estar delimitado el alcance del derecho constitucional en la ley, y al estar esta ley restringida a un grupo determinados de personas (consumidores del sector del turismo) se les estaría entonces restringiendo el derecho constitucional a este grupo de personas, lo que los dejaría desprovistos de la protección constitucional que este otorga, ya que al no aplicar la ley, tampoco aplicaría la efectiva protección del derecho constitucional.

Dicho de otra manera, si para un grupo determinado de personas, como lo son los usuarios de servicios turísticos, se les restringe la aplicación de la amplia regulación contenida en la Ley 1480 de 2011 para otorgarles una serie de derechos y garantías mínimas, contenidas en la Ley 300 de 1996 y el Decreto 2438 de 2010, se le estaría cercenando y restringiendo el goce de un derecho fundamental, puesto que el alcance del mismo no está establecido en ningún otro sitio sino en la ley misma, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional.

Finalmente, la Corte Constitucional ha indicado que en aquellos casos en los que una norma restringe derechos constitucionales y en consecuencia, puede haber una presunta violación al derecho a la igualdad, es necesario acudir a un test de proporcionalidad, para comprobar si la norma viola o no el derecho fundamental.

### **2.9.3. Test de Proporcionalidad**

Para analizar la violación del derecho a la igualdad, que sufren los consumidores de servicios turísticos en Colombia con la exclusión que la ley 1558 de 2012 hace de la aplicación del Estatuto del Consumidor, es importante acudir a un test de proporcionalidad de acuerdo con lo establecido por la Jurisprudencia constitucional.

Cuando se presentan restricciones a derechos fundamentales y en consecuencia hay una presunta violación al derecho a la igualdad de un grupo determinado de personas, la Corte Constitucional ha diseñado un test que permite identificar si en la situación en concreto, efectivamente se viola el derecho fundamental, o si por el contrario la restricción de los derechos es constitucionalmente legítima.

La Corte ha mencionado, que este test debe ser aplicado cuando una norma *“restringe derechos o principios fundamentales, pues su objetivo es establecer si la finalidad perseguida con la respectiva norma justifica tal restricción, y si su contenido, en cuanto limita el ejercicio de aquellos, es proporcional a la restricción impuesta”*<sup>104</sup>

De esta manera, este test debe ser aplicado en el caso que ocupa la presente monografía, puesto que se busca determinar, si la restricción de los derechos de protección a los consumidores de servicios turísticos que se realiza con la ley 1558 de 2012, es o no violatoria del derecho a la igualdad y de lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política, como se ha explicado anteriormente.

El procedimiento diseñado por la Corte Constitucional para determinar si la restricción de los derechos es constitucionalmente aceptable o no, ha sido denominado juicio o test de proporcionalidad.

Según la Corte, *“Este juicio quedará superado cuándo: 1) tal restricción persiga un fin constitucionalmente legítimo; 2) constituya un medio idóneo para alcanzarlo; 3)*

---

<sup>104</sup> Corte Constitucional, sentencia C-741/99, M. P. Fabio Morón Díaz.

*sea necesaria, al no existir otro medio menos lesivo y que presente una eficacia similar para alcanzar el fin propuesto; 4) exista proporcionalidad entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida enjuiciada.”<sup>105</sup>*

Los anteriores elementos deben ser aplicados de acuerdo con la intensidad del test que sea apropiado para cada caso. El test de proporcionalidad se presenta en tres modalidades dependiendo de la intensidad con que se aplique; Leve, Intermedia, o Estricta.

*“El test leve se orienta a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita, cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, idóneo para alcanzar el fin propuesto.*

*Puede señalarse que la Corte ha aplicado un test leve de proporcionalidad en casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias, o, 3) de política internacional, o, 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; o, 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.”<sup>106</sup>*

Por otro lado el test intermedio ha sido empleado para “*analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial 1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o 2) cuando existe un indicio de*

---

<sup>105</sup> Corte Constitucional, sentencia C-354 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>106</sup> *Ibid*

*arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia, o, 3) cuando se trata de una medida de acción afirmativa.*

*En el test intermedio el nivel de exigencia del análisis es mayor, por cuanto se requiere que el fin no sólo sea legítimo sino, también, constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver y que el medio, no sólo sea adecuado, sino efectivamente conducente a alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial.*

*Finalmente, en la Sentencia C-673 de 2001 la Corte enunció algunos casos en los que se ha aplicado un test estricto de razonabilidad: 1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, prima facie, afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o, 4) cuando se examina una medida que crea un privilegio.”<sup>107</sup>*

En el presente caso, el Legislador encontró necesario expedir una norma especial en donde se regulen los derechos de protección a los consumidores de servicios aéreos<sup>108</sup>, estableciendo que dicha norma especial, excluye de plano, la aplicación de la norma general en materia de protección a los consumidores en Colombia. Sin embargo, al comparar la norma especial con la general, se encontró que la

---

<sup>107</sup> Ibid

<sup>108</sup> De la exposición de motivos de la ley 1558 de 2011, se encuentra que la misma fue expedida con la intención de generarle al sector del turismo una herramienta que permita su desarrollo teniendo en cuenta la importancia de este sector económico en nuestro país.

Así mismo, dentro de los objetivos que se plasmaron en la exposición de motivos, se encuentra que el Legislador buscó darle una mayor competitividad a esta industria con la expedición de la ley 1558 de 2011.

Por lo tanto parte de las herramientas necesarias para lograr este objetivo es la de otorgarle a los consumidores una protección especial, lo que genera competitividad en la industria.

primera atenta contra los derechos de los consumidores que esta cobija, puesto que no contiene una serie de elementos esenciales, que si se encuentran en la norma general.

Según lo anterior, en el caso que nos ocupa, es necesario aplicar un test de proporcionalidad intermedio para determinar si la medida adoptada por el legislador es violatoria o no del derecho a la igualdad. La razón por la cual, se desarrolla un test de intensidad intermedia, es porque la ley 1558 de 2012 restringe un derecho constitucional no fundamental; el derecho a la protección de los consumidores consagrado en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido por la Corte, en este tipo de casos se ha aplicado el test de intensidad intermedia.

El primer elemento del test de proporcionalidad intermedio, se refiere a que la finalidad sea constitucionalmente legítima, es decir que la medida aplicada por el Legislador se encuentre acorde con los postulados constitucionales. En el presente caso, la medida adoptada por el Congreso, al expedir una normatividad especial para la protección de los derechos de los consumidores de servicios aéreos, se encuentra en armonía con la Constitución Política, ya que la misma Carta Política consagra la protección de los consumidores en su artículo 78.

Inclusive la norma general en la materia, la ley 1480 de 2011, permite que existan regímenes especiales de protección a los consumidores de ciertas áreas de la economía en específico, como sucede por ejemplo con el sector financiero, los servicios públicos domiciliarios y el sector de las telecomunicaciones.

Adicionalmente la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en *que se aplica un test de proporcionalidad de intensidad intermedia, el propósito que se busca debe ser importante, a la luz del texto constitucional.*<sup>109</sup> Según esto

---

<sup>109</sup> Corte Constitucional, sentencias C-316 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-354 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

la finalidad que buscó el legislador, de proteger con una norma especial los derechos de los consumidores del servicios aéreos, resulta importante, teniendo en cuenta que la sensibilidad de esta industria, implica la necesidad de igualar las cargas en el plano contractual entre los consumidores y los prestadores de servicios aéreos, lo cual puede ser logrado expidiendo una norma especial.

Además, esto cobra mayor importancia en el plano constitucional, puesto que la Carta Política establece la protección de los derechos de los consumidores en su artículo 78 como ya se ha mencionado.

Según esto, el primer elemento del test de proporcionalidad, es superado, puesto que la medida adoptada por el legislador, buscando proteger a los consumidores de este sector de la economía nacional, es importante y se encuentra en consonancia con la Constitución Política.

En cuanto al segundo elemento del test, que debe ser analizado con miras a determinar, si la medida adoptada para proteger a los consumidores de servicios aéreos es proporcional o no, se refiere a la idoneidad de la medida para alcanzar la finalidad buscada. Al ser este un test de proporcionalidad intermedio, la medida *“ha de ser adecuada o conducente para el logro del fin propuesto, por lo cual deberá existir un importante grado de probabilidad de que a través de ella pueda lograrse el objetivo buscado.”*<sup>110</sup>

Partiendo de la base de que la finalidad buscada con la expedición de una norma especial, es la protección de los consumidores de este sector económico, debe entonces la norma especial ser más proteccionista que la norma general para que realmente el objetivo se cumpla. Es decir, teniendo en cuenta que la ley 1480 de 2011, que establece el marco general de protección a los consumidores en Colombia, ya se encontraba vigente en el momento de la promulgación de la ley

---

<sup>110</sup> Corte Constitucional, sentencia C-470 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

1558 de 2012, no tendría ningún sentido establecer que la protección a los consumidores de servicios aéreos será regulada en las normas especiales y no en la norma general, si las especiales son menos proteccionistas de los derechos que la general. Si esto fuera así, entonces la finalidad buscada no se cumpliría con la medida adoptada, ya que los consumidores terminarían desprotegidos en vez de quedar cobijados con una protección mayor a la ya existente en la ley 1480 de 2011.

De la comparación del régimen general de protección al consumidor, con el régimen especial de protección a los consumidores de servicios de transporte aéreo, que se realizó anteriormente, es claro que el régimen general es mucho más proteccionista y otorga mayor cantidad de derechos a los consumidores que el régimen especial, lo que indica que con la exclusión de la aplicación de la ley 1480 de 2011 para el sector del transporte aéreo, los consumidores se han visto privados de una serie de derechos de los cuales si gozan el resto de consumidores en Colombia.

Por lo tanto, no cabe duda que la medida adoptada por el Legislador para proteger a los consumidores del sector del transporte aéreo, no es idónea puesto que no logra la finalidad buscada, ya que la medida restringe una serie de derechos otorgados en la norma general, sin siquiera alcanzar el fin buscado; la efectiva protección de los derechos de los consumidores de este sector de la economía.

Por esta razón el test de proporcionalidad concluye, mostrando que efectivamente la privación de los derechos consagrados en la ley 1480 de 2011 para los consumidores de servicios de transporte aéreo, no es constitucionalmente legítima, puesto que estos ciudadanos se encuentran privados de unos derechos sin una justificación razonable. Además, esto muestra que el derecho a la igualdad les es vulnerado, puesto que mientras otras personas en igualdad de condiciones (la condición de ser consumidores) gozan de una amplia protección consagrada en la ley 1480 de 2011, los consumidores de servicios de transporte aéreo se

encuentran privados del goce de los derechos que esta norma general otorga, sin que exista una justificación razonable y legítima a la luz de la Constitución que permita esta situación.

En conclusión, en aquellos casos en que luego de someter una norma, que restringe derechos fundamentales o constitucionales, a un examen de proporcionalidad, se encuentra que la medida adoptada por el legislador no logra el fin buscado, se llega a la conclusión inequívoca que la norma acusada no se encuentra en armonía con la Constitución y por lo tanto debe ser declarada inexecutable, para ser retirada del ordenamiento jurídico<sup>111</sup>. Así mismo, cuando la medida *“produce un daño (en este caso la restricción de los derechos de protección a los consumidores de servicios de transporte aéreo) sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos, que resulta superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr”*<sup>112</sup>, la Corte debe concluir que ella *“no es razonable ni proporcionada, y en consecuencia debe declarar su inexecutable.”*<sup>113</sup>

#### **2.9.4. Trámite surtido para la presentación de la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 (parcial) y el párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012**

---

111 En la sentencia C-233 de 2002 por ejemplo, la Corte Constitucional sometió a un test de proporcionalidad dos normas demandadas mediante una acción de inconstitucionalidad, encontrando que, a pesar de encontrar que la medida adoptada en el presente caso era legítima, la misma no era suficiente para alcanzar el fin buscado, razón por la cual, la misma no superó el test. En consecuencia la Corte declaró la inexecutable de la norma mencionando que: “Analizadas entonces las diferentes sanciones que se establecen en el artículo 17 de la ley 678 de 2001 la Corte estima que ninguna de ellas supera satisfactoriamente el test de razonabilidad y proporcionalidad al que han sido sometidas.

Cabe recalcar al respecto que la importante limitación que ellas implican a los derechos fundamentales de los destinatarios de la norma, no es equivalente a los beneficios que la disposición genera, dado el carácter redundante de dichas sanciones, a lo que debe sumarse la vulneración al principio de igualdad en relación con la permanencia en el tiempo de la inhabilidad que este artículo establece.

Siendo claro entonces que el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, la Corte concluye que ella no es razonable ni proporcionada y, en consecuencia, declarará su inexecutable”.

112 Corte Constitucional, Sentencia C-233 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis

113 *Ibid.*

El día 9 de julio de 2013, la Liga Colombiana de Protección al Consumidor presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, solicitando la declaratoria de inexecutable del mismo, aduciendo entre otras razones que de acuerdo con el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, el Estado debe garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y de los usuarios en el estudio de las disposiciones que los conciernen, y que en la expedición de la Ley 1558 de 2012 no se les permitió participar de las decisiones frente a lo relativo en lo dispuesto en el artículo 25 de la misma disposición que claramente afectaba los intereses de los consumidores.

A pesar de haber demandado el mismo artículo que se pretende demandar como parte del desarrollo del presente trabajo de grado, los argumentos presentados por parte de la Liga de Protección al Consumidor, se centraron en un único punto, que a nuestro juicio puede ser reforzado con los argumentos expuestos en la presente monografía.

Otra razón que motiva la presentación de la demanda de inconstitucionalidad, es la necesidad de buscar que la Corte le dé un alcance y explique a profundidad el contenido del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, respecto de que la procedencia de la excepción a la aplicabilidad de la ley general (L.1480/2011), depende de que la norma especial que regula la materia específica, debe ir más allá de lo que lo hace la norma general, según el significado de la palabra “*suplementariamente*” que se incluye en el artículo 2º del Estatuto del Consumidor.

En consecuencia, el día 22 de agosto de 2013, se presentó como parte del contenido de esta monografía, la demanda de inconstitucionalidad referida, a la cual le fue asignado número de radicación D0009864, y como Magistrado Ponente el doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez, copia de la cual se presenta en el Anexo 1 del presente trabajo.

Dicha demanda fue inadmitida por la Corte Constitucional el día 12 de septiembre de 2013, (Auto que se adjunta en el Anexo 2) bajo el argumento que la misma no cumplía con las cargas exigidas por esta corporación para la presentación de demandas de inconstitucionalidad, según lo estableció en sentencia C-1052 de 2001, argumentando que las razones expuestas en las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir con las cargas de ser “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes” así como los requisitos contenidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

Ante esta situación, la demanda fue subsanada y presentada en tiempo, corrigiendo los yerros que contenía según lo expuesto en el auto de inadmisión(dicho memorial de subsanación se encuentra en el Anexo 3 que se presenta.) Sin embargo, habiendo argumentado nuevamente la inconstitucionalidad alegada, la acción fue rechazada mediante Auto el día 4 de octubre de 2013 (el cual se encuentra en el Anexo 4), bajo el argumento de que aún no había cumplido con los requisitos mínimos exigidos.

Habiendo analizado las razones expuestas por la Corte Constitucional en el rechazo de la demanda inicialmente presentada, y encontrando que los requisitos exigidos por esta son altamente subjetivos, fue reformulada la demanda de inconstitucionalidad, presentando una nueva demanda la cual ya no se dirigía contra la totalidad de los artículos inicialmente demandados, sino solamente contra los supuestos normativos que puntualmente se encontraron violatorios de los derechos constitucionales en cuestión. Esta demanda fue presentada ante la Corte Constitucional el día 11 de diciembre de 2013, a la que le fue asignado el número de radicado 10057 de 2014(demanda que se encuentra en el Anexo 5).

Posteriormente a pesar de haber presentado una demanda sólida y completa, la misma fue inadmitida el día 13 de febrero de 2014. En dicha inadmisión el Magistrado Ponente argumentó nuevamente que no se cumplió con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia, ya que no era clara la razón por la

cual la demanda se basaba en que una norma especial no puede prevalecer sobre una norma general, lo cual evidenciaba un error en el entendimiento de los argumentos expuestos ya que por el contrario lo que en la demanda se explica es que una norma especial debe ser aplicada preferentemente sobre una norma general, pero que la primera no puede ir en contra ni desconocer supuestos regulados en la segunda. (Auto de inadmisión en el Anexo 7)

Por esta razón se explicó nuevamente el argumento planteado con el fin de otorgar mayor claridad para el entendimiento de los argumentos planteados.

Además el auto de inadmisión menciona que no es clara la razón por la cual en la demanda se argumenta que hay violación de los derechos de los consumidores de servicios turísticos si la norma demandada habla solamente de los usuarios de servicios de transporte aéreo, frente a lo cual se explicó (como se hace en la introducción de esta tesis) que esto obedece a que la violación de los derechos que sufren los clientes de servicios aéreos termina afectando en general a todo el sector turístico debido a la importancia e impacto que este sector económico representa en el turismo en general.

Por otra parte el auto de inadmisión menciona que no hay argumento alguno en la demanda presentada que se refiera al reproche de inconstitucionalidad realizado frente a que sea la Aeronáutica Civil la entidad encargada las reclamaciones presentadas con ocasión de la prestación de servicios aéreos, frente a lo cual es claro que no existe razón alguna para demandar esta parte de la norma. Por esta razón se decidió enfocar la demanda únicamente contra el párrafo segundo del párrafo segundo del artículo 25 de la ley 1558 de 2011, que menciona que “*Se excluye a esta industria de la competencia determinada en la Ley 1480 de 2011*”.

Posteriormente el escrito que subsana la demanda fue radicado en la Corte Constitucional el día 19 de febrero de 2014, estando dentro del término concedido para hacerlo. (Se adjunta el memorial en el Anexo 8).

Finalmente, el día 6 de marzo de 2014 la demanda fue rechazada, considerando que a juicio de la Corte, la demanda fue argumentada “*partiendo de una interpretación subjetiva del texto atacado, según la cual la exclusión de un sector económico de la regulación general de protección al consumidor, implica que necesariamente se deba otorgar una protección superior a dicha industria o renglón de la economía, argumento de no consagración en nuestra carta política*”<sup>114</sup>.

Entre otras cosas, la Corte consideró que “*las conclusiones que sustentan la demanda no están soportadas jurídicamente y solo constituyen un criterio personal del actor...*” Finalmente la Corte menciona en el auto de rechazo que la demanda continuó sin cumplir las condiciones previstas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y en la Sentencia C-1052 de 2001, que a juicio del demandante, ya habían sido incluidas en el escrito de subsanación del auto que inadmisión la demanda.

---

<sup>114</sup>Auto de rechazo de fecha 4 de marzo de 2014, se encuentra en el Anexo 9 del presente documento.

### 3. CONCLUSIONES

- A.** Luego de analizar las normas que comprenden el régimen normativo de protección al consumidor general y al compararlas con las normas que aplican para la protección de los consumidores deservicios turísticos y aéreos, es claro que el régimen especial que cobija a los segundos los deja por fuera del marco de aplicación de derechos de protección que sí se aplican en el régimen general.

Lo anterior, refleja la precariedad del sistema de protección especial que a la luz de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 aplica para los usuarios y consumidores de servicios turísticos y aéreos en nuestro país.

A pesar de lo anterior, es importante resaltar que dentro de las normas especiales de protección a este grupo de consumidores, existen normas que no se encuentran en el régimen general, puesto que las mismas cumplen con la característica de ser especiales en una industria que como la del transporte aéreo, tienen una serie de particularidades que ameritan la existencia de este tipo de estas normas especiales, tales como aquellas que regulan la sobreventa de tiquetes aéreos, la responsabilidad por pérdida de equipajes entre otras, sin que esto signifique que la norma general es precaria frente a la especial.

- B.** A pesar de la necesidad que surgió de actualizar el régimen de protección al consumidor en Colombia, puesto que la normatividad anterior había quedado obsoleta y no garantizaba efectivamente la protección del consumidor en un mercado globalizado como el de hoy, los usuarios del sector del turismo han quedado desprotegidos al no

verse cobijados por la misma, según lo establece el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012.

Ante esta situación, surge la necesidad de demandar la constitucionalidad de la norma que establece la no aplicación de la Ley 1480 de 2011, al vulnerar el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, y el derecho constitucional a la protección de los derechos del consumidor que desarrolla el artículo 78 de la Carta Política.

- C.** Tal y como se analizó a lo largo de la investigación, el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, abre deja abierta la posibilidad para que diferentes sectores de la economía, haciendo una indebida interpretación de la mencionada norma, se vean excluidos de la aplicación del Estatuto del Consumidor, para aplicar una normativa especial en materia de protección a los consumidores que acudan a esta industria.

Tal como sucede actualmente con el sector del turismo y del transporte aéreo, cualquier otra industria nacional respecto de la cual se emita una nueva regulación especial en materia de protección al consumidor, podrá verse exenta de la aplicación de la Ley 1480 de 2011, perjudicando a los consumidores que la norma especial cobije.

Si bien desde la promulgación de la Ley 1480 de 2011, solo respecto del sector turístico y del transporte aéreo se ha hecho uso de esta interpretación del inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, estableciendo un régimen especial menos proteccionista que la norma general, en el futuro, cualquier industria, siguiendo el ejemplo en cuestión, podrá verse excluido de la aplicación del régimen general,

estableciendo normas especiales que perjudiquen la protección de los consumidores de ese sector económico.

Por esta razón, la demanda de inconstitucionalidad en contra de esta norma adquiere una mayor importancia, ya que con esta no solo se busca evitar que se sigan vulnerando los derechos de los consumidores del sector turístico y aeronáutico, sino que en el futuro otras industrias establezcan un régimen de protección especial, e invocando la norma acusada, se vean excluidos de la aplicación del régimen de la Ley 1480 de 2011, estableciendo posiblemente, una normatividad especial menos proteccionista que esta.

- D.** Según los argumentos expuestos a lo largo de la monografía, la demanda de inconstitucionalidad presentada encuentra su razón de ser en la privación de los derechos de protección de los usuarios del sector turístico en Colombia, al encontrarse estos fuera del marco de aplicación de la Ley 1480 de 2011 y en cambio verse protegidos por un sistema normativo de carácter especial contenido en la Ley 300 de 1996 y demás normas que lo complementan, régimen que resulta significativamente menos proteccionista para este grupo de consumidores, frente a la protección general que otorga el Estatuto del Consumidor.

Ante esta circunstancia, y al no existir una justificación razonablemente lógica para que una norma de carácter general no le aplique a un determinado grupo de personas, se produce la violación al derecho a la igualdad, cumpliendo con los postulados que la Corte Constitucional ha establecido para que se produzca una violación a este derecho fundamental.

Así mismo, la privación de los derechos de protección a los consumidores del sector del turismo, que se produce con lo mencionado, en el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, termina vulnerando el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, por privar a un grupo de consumidores de los derechos de protección que la Ley 1480 de 2011 le otorga al resto de consumidores en el país.

- E.** La Ley 1480 de 2011, fue una norma que introdujo importantes cambios y avances en materia de protección al consumidor en Colombia, como se explicó anteriormente. Sin embargo, esta ley apenas está siendo decantada debido a su poco tiempo en vigencia. Por esta razón una demanda de inconstitucionalidad contra un artículo de la misma, se presenta con ánimo constructivo, buscando que la Corte Constitucional establezca directrices que ayuden a la correcta implementación de la norma, de modo tal que el arduo trabajo desarrollado por el Legislador en la expedición de la misma, se vea complementado con la jurisprudencia de la Corte, quien atendiendo al impacto que la norma causa en los ciudadanos, establezca los límites y el alcance de la misma. De esta manera se podrá sacar el mejor provecho de la Ley 1480 de 2011, honrando así los importantes desarrollos que la misma presenta en materia de protección al consumidor.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

##### LIBROS:

- STIGLITZ, .A. (1990). *Protección jurídica del consumidor*; Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- BAÑOL, A.A.&PÉREZ, A.Y. (1991). *Intervención del estado y normas de protección al consumidor*, Asociación de consumidores de Medellín, Medellín.
- MALO GARÍZABAL, M. (1992). *Derechos Fundamentales*. Instituto de Derechos Humanos Guillermo Cano. ESAP, Madrid, España.
- BETANCOURT, B. (1998). *Política y derecho del consumo*. El Navegante editores, Santa Fe de Bogotá.
- PÉREZ BUSTAMANTE, L. (2004). *Derechos del Consumidor*. Editorial Astrea, Buenos Aires.
- NEBREDA PÉREZ, J. (2005). *Manual de la Contratación Privada y Pública*. Editorial Iustel, Madrid.
- PÉREZ ESCOBAR, J. (2006). *Derecho Constitucional Colombiano*, Octava edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia.
- YOUNES MORENO, D. (2006). *Derecho Constitucional Colombiano*, Grupo Editorial Ibáñez, Octava edición, Bogotá Colombia.

- BIANCA C, M. (2007). *Derecho civil, el contrato*, Universidad Externado, Bogotá.
- CHAVARRO CADENA, J.E. (2012). *Estatuto del Consumidor comentarios – concordancias doctrina – jurisprudencia*. Grupo Editorial Nueva Legislación, Bogotá.
- GIRALDO LÓPEZ, A.; CAYCEDO ESPINEL, C.G.; MADRIÑAN RIVERA, R.E. (2012) *Comentarios al Nuevo Estatuto del Consumidor*, Editorial Legis, Bogotá.
- VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *Introducción al derecho del consumo*; Universidad Militar Nueva Granada; Bogotá.
- VARGAS OTÁLORA, N. (2012). *Estatuto del Consumidor derecho de los compradores, consumidor y usuarios de servicios*. Editorial Leyer, Bogotá.
- GUAL ACOSTA, J.M; VILLALBA CUELLAR, J.C; LIMA MARQUES, C; RUSCONI, D.D; ZENTER, D.H; ÁLVAREZ LARRONDO, F; BOTANA GARCÍA, A.B; FRANCO MONGUA, J; ACOSTA, J.E; DURRAND CARRIÓN, J; PLATA LÓPEZ, L.C; DELALOYE, M.L; FLÓREZ ROJAS, M.L; FERNÁNDEZ MUÑOZ, M.L; REMOLINA ANGARITA, N; OLENKA WOOLKOTT, O; MUNAR CADENA, P.O; LÓPEZ RAYGADA, P.S; FIERRO MÉNDEZ, R.E; VARGAS ÁVILA, R; MONSALVE CABALLERO, V; BURGOS DURANGO, W. (2013). *Derecho del Consumo (Problemáticas Actuales)*. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá.

- SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. *Guía General de Protección al consumidor*, Superintendencia de Industria y Comercio, Bogotá.

#### ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS:

- VILLALBA CUELLAR, J.C. (2012). *“La ley de turismo es una burla a los derechos de los consumidores de transporte aéreo”*. Bogotá.

#### JURISPRUDENCIA:

- Corte Constitucional, Sentencia T-591 de 1992, M.P Jaime SanínGreiffenstein
- Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional, Sentencia T-590 de 1996, M.P Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional, Sentencia C-643 de 2000, M.P Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1141 de 2000, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-233 de 2002, M.P Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional, Sentencia C-739 de 2002, M.P Jaime Córdova Triviño.

- Corte Constitucional, Sentencia C-042 de 2003, M.P Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2004, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional, Sentencia C-831 de 2007, M.P Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia C-316 de 2008 M.P Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia C-354 de 2009 M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional, Sentencia C-749 de 2009, M.P Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional, Sentencia C-470 de 2011, M.P Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional, Sentencia C-250 de 2012, M.P Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional, Sentencia C-592 de 2012, M.P Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional, Sentencia C-609 de 2012, M.P Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional, Sentencia C-770 de 2012, M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2012, M.P Mauricio Gonzales Cuervo.