

# IV.

## LAS FACULTADES JURISDICCIONALES DE LA SIC EN EL MARCO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

NOHORA PARDO  
[nohora.pardo@ugc.edu.co](mailto:nohora.pardo@ugc.edu.co)



**Resumen.** Bajo el esquema tradicional, la administración de justicia se encuentra a cargo de la rama judicial en sus diferentes órdenes; no obstante, en la actualidad y con fundamento constitucional, la situación ha variado otorgando facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, atribución de competencia del legislador de conformidad con los parámetros del artículo 116 constitucional. Las facultades jurisdiccionales que ostentan algunas entidades administrativas son de orden excepcional y se encuentran sujetas al irrestricto respeto del debido proceso y las garantías procesales. En materia de derecho del consumidor, la superintendencia de industria y comercio, entidad que tiene a su cargo el trámite eminentemente administrativo, cuenta en la actualidad con funciones de carácter jurisdiccional conferidas por la ley y reiteradas en el código general del proceso. Por consiguiente, el tema central de este capítulo se formula a partir del siguiente interrogante: ¿Cuáles fueron los aspectos de orden jurídico considerados para otorgar funciones jurisdiccionales a la superintendencia de Industria y comercio?

El capítulo se desarrolló bajo una estrategia metodológica explorativa-explicativa a partir del método cualitativo, con predominio de fuentes primarias: decisiones jurisprudenciales que abordan el tema, estableciendo las subreglas a cumplirse para una correcta atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.

**Palabras clave.** Autoridad, facultad, jurisdiccional, garantías, derechos. Superintendencia.

## 1. Introducción

En el ordenamiento jurídico colombiano se establece como norma general que las funciones jurisdiccionales son ejercidas por la rama judicial del poder público, norma que tiene su excepción, por cuanto es posible que autoridades administrativas por disposición del legislador asuman competencias jurisdic-

cionales; es el caso de la Superintendencia de Industria y comercio, que cuenta con facultades jurisdiccionales para la defensa del consumidor.

Precisando: toda actuación judicial y/o administrativa se encuentra regida por mandato de la Carta Política de 1991 en las reglas del debido proceso; derecho que ostenta la categoría de fundamental y de aplicación inmediata (C.Const. C-827 de 2001). Por lo tanto, la protección del consumidor se somete a los procedimientos y requisitos legales y reglamentariamente establecidos. Con esto se pretende el debido reconocimiento de sus derechos como también de las garantías de protección a los mismos, bajo los medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

El presente capítulo presenta avances de la investigación en materia de protección al consumidor y su régimen procesal, en relación con la función jurisdiccional de la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC.

Si bien existe una norma legal que determina la competencia de la SIC, las actuaciones que se surtan en la instancia jurisdiccional deben enmarcarse en los postulados constitucionales que garantizan la expedición de actos administrativos respetando los derechos de los administrados.

## **1.1. Protección de los consumidores: entre el mandato constitucional y la potestad de configuración del Legislador**

Al efectuar el análisis de la protección normativa del consumidor en el ámbito interno, es forzosa la revisión de la norma superior y su correspondiente desarrollo legislativo.

Las facultades otorgadas al legislador, parten del artículo 78 constitucional que le confiere la facultad de dictar las normas dirigidas a controlar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad y la

información que debe suministrarse al público en su comercialización. Adicionalmente, se consagra la responsabilidad para productores y comercializadores de bienes y servicios, cuando en desarrollo de tal actividad atentan contra la salud y la seguridad. Por último impone al Estado garantizar la participación de los consumidores en el estudio y discusión de las normas que les conciernen, previa organización representativa y democrática.

Por ser derechos que ostentan la categoría de colectivos, la protección y garantías constitucionales se enuncian en el artículo que establece las acciones populares y de grupo, dentro de los que se cuentan los derechos de los consumidores y usuarios.

Como lo afirma Villalba (2009, p. 89), del artículo 78 se derivan dos deberes de información y seguridad que tienen los productores frente a los consumidores. Principios que considera como la columna vertebral de la protección a los consumidores.

El máximo tribunal constitucional, ha proferido sentencias de acción pública de constitucionalidad, que han revisado las facultades del legislador por vicios de procedimiento o sustanciales en su actividad; ante el examen de constitucionalidad de algunos artículos del mismo Decreto Ley 3466 de 1982, anterior Estatuto del Consumidor, frente a las garantías de calidad que deben ofrecer quienes distribuyen los bienes o servicios y el procedimiento para hacer efectivas estas garantías, manifestó que las facultades de configuración procesal y sustancial para la protección del consumidor corresponden al legislador por orden expresa del constituyente. En particular cabe resaltar:

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 otras palabras, la deferencia de la Corte con el principio de libertad configurativa respecto de los regímenes de protección especial, se subordina al

cumplimiento razonable del programa de defensa instituido por la propia Constitución y cuyo desarrollo se confía al órgano democrático (...).

Por consiguiente, el legislador no goza de libertad absoluta para configurar el régimen de los derechos de los consumidores. En su accionar debe sujetarse al mandato superior para una íntegra protección, lo que implica la revisión del proceso productivo y con ello lograr normas que blinden de la desigualdad a los consumidores en las relaciones de mercado.

En verdad, es deber del órgano legislativo tener en cuenta las relaciones desiguales que emergen de las relaciones comerciales que conllevan a observar con atención la indefensión a la que se ve sometido el consumidor y obrar conforme a su deber constitucional de regulación. (C. Cosnt. C-649 de 2001) y como lo expone (Quintero, 2014, p.98), no ha sido fácil la regulación normativa para la protección del consumidor, por cuanto desde la década pasada se habían presentados iniciativas en la materia que de manera concreta agrupa; dada su importancia se presenta de manera textual:

No ha sido fácil reglamentar los derechos de los consumidores. En 1993 fracasó la iniciativa de crear un estatuto; en 2000 otro proyecto no pasó de la Cámara, y en 2008 un tercero sucumbió en el Senado. Una vez revisados los antecedentes de la Ley 1480 se pudo verificar que en el Congreso de la República en el año 2000 ya se había presentado un proyecto de Ley destinado a actualizar el Estatuto del Consumidor con las siguientes características: 1. Proyecto de Ley Senado n.º 262, 2. Proyecto Ley Cámara n.º 115, 3. Título Original del Proyecto: “Por el cual se expide el Estatuto del Consumidor y del Usuario”, 4. Autor: Ministro de Desarrollo Económico: Augusto Ramírez Ocampo, 5. Ponentes Cámara: Bernabé Celis y Eduardo Benítez, y, 6. Finalmente no fue aprobado. Después, en el año 2010, se inició el proceso para llegar a la Ley 1480 de 2011 con las siguientes características: 1.

Proyecto de Ley Senado n.º 252, 2. Proyecto de Ley Cámara n.º 89, 3. Título Original del Proyecto “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones”, 4. Autores: Representante Simón Gaviria Muñoz, Nicolás Jiménez Paternina, Senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo, Karime Motta y Juan Manuel Galán Pachón, Bernardo Elías Vidal, Juan Manuel Corzo Román y otros, 5. Ponente Senado: Senadores Antonio Guerra de la Espriella, Juan Mario Laserna Jaramillo, 6. Ponente Cámara: Representante Simón Gaviria Muñoz (coordinador), Gerardo Tamayo Tamayo, Buenaventura León, Eduardo Enrique P, Jaime Rodríguez C. y, 6. Finalmente es aprobado el proyecto de ley a través de la Ley 1480. (p. 98)

En consecuencia, las normas que el legislador profiera, en virtud de la competencia que le ha sido otorgada para regular el régimen de protección de los derechos del consumidor, está a tono con los mandatos establecidos en la carta constitucional y son desarrollo efectivo de la misma.

## **2. La asignación de funciones jurisdiccionales a la SIC**

Es la Constitución política, la encargada de establecer el régimen del Estado colombiano y determinar su organización como República unitaria descentralizada regulación contenida en el artículo primero. A su turno el artículo 116 de la Constitución consagra la posibilidad de atribuir funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, de ahí se deriva la legalidad de la temática que se presenta a continuación.

La asignación de funciones judiciales a la administración, requirió de una regulación especial que se llevó a cabo mediante la Ley Estatutaria 270 de 1996, en cuyo artículo 13 se transcribe casi de manera literal el mandato constitucional arriba señalado. Posteriormente La Ley 1285 de 2009 que modificó

la Ley 270 atribuyó funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas, para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. Dispuso el trámite procedimental a partir del respeto por la garantía al debido proceso y así mismo, reguló que las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales profirieran las autoridades administrativas eran susceptibles de control jurisdiccional. (C. Const. 896 de 2012)

Teniendo en cuenta que, las superintendencias pertenecen al nivel central y se encuentran reguladas en el artículo 66 de la Ley 489 de 1998 para cumplir funciones de inspección o vigilancia conforme a la ley o por delegación que efectúa el presidente, es posible otorgar funciones jurisdiccionales en los asuntos que controlan o vigilan pero esto de manera excepcional en cumplimiento de los principios rectores de la actividad administrativa en particular: celeridad y eficacia, y en estricto cumplimiento del artículo 113 de la Carta Política conforme al cual, aunque los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional enlistó las condiciones para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas (C. Const. C-117 de 2008) en los siguientes términos:

(i) las materias específicas deben estar precisadas en la ley, (ii) no pueden tener por objeto la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos y, (iii) al interior de la Superintendencia debe estar estructuralmente diferenciado el ámbito de la función judicial del correspondiente a las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control. Por lo tanto, no pueden ser ejercidas ambas funciones por los mismos funcionarios.

El caso de atribución de funciones jurisdiccionales fue tratado en la sentencia C-212 de 1994 y reiterado en la sentencia C-1641 que afirmó:



Así, pues, el artículo 116, como otras disposiciones constitucionales, establece por regla general que la función de administrar justicia corresponde a la Corte Constitucional, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, a los tribunales y a los jueces, pero establece la posibilidad de que órganos ajenos a la Rama Judicial también lo hagan: así, el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales -tal es el caso de las atribuidas en los artículos 174 y 178 de la Constitución- y excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Aún los particulares pueden ser investidos transitoriamente de dicha función cuando actúen como conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Como se ha dicho, las facultades jurisdiccionales en cabeza de órganos de la administración son excepcionales, carácter que es reiterado en las sentencias C-415 de 2002, T-302 de 2011 en las que además se hace expresa consideración de que la asignación “debe ser precisa, de modo que la materia sobre la cual recaiga sea puntual, exacta, que no pueda extenderse ni confundirse”.

Por otro lado, las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas requieren de independencia e imparcialidad, así se señaló en la sentencia C-1641 de 2000 que analiza el artículo 116 a la luz de las normas internacionales de derechos humanos, la Convención Interamericana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, concluyendo que en respeto de las normas antes mencionadas el funcionario deberá actuar con imparcialidad e independencia propias del actuar en la jurisdicción.

La imparcialidad en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas, fue revisada para la SIC frente a sus funciones de vigilancia y control de la competencia desleal; en esa oportunidad se seña-

ló, mediante fallo modulado y en procura de esta garantía, que no es posible que un funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio, ejerza funciones jurisdiccionales en el tema de competencia desleal, cuando ha conocido con anterioridad dicho caso en uso de sus funciones administrativas de inspección, vigilancia y control ( C.Const. C-649 de 2001).

Para el caso de las funciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor el tribunal constitucional partió de tres hipótesis con trato diferencial: la primera, cuando la función jurisdiccional se ejerce bajo imparcialidad e independencia, caso de la sentencia C-1143 de 2000 que declaró la constitucionalidad de la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades pudiera incoar la acción revocatoria concursal. La segunda, que no es posible distinguir la función de control y vigilancia de la jurisdiccional expuesto en la sentencia C-1641 de 2000, en relación con ciertas funciones judiciales de la Superintendencia Bancaria. Por último, cuando se presentan interferencias entre las funciones judiciales y las labores de vigilancia y control, lo que implica que la entidad ajuste su estructura y funcionamiento para proteger la imparcialidad de la función judicial. Para este caso ver sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal. Esta última posición fue reiterada para las funciones de la SIC en protección al consumidor.

## **2.1. Reglas constitucionales relativas a la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas**

Ante la carencia de un texto normativo que establezca de forma clara las reglas para atribuir funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, se han señalado por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los parámetros a seguir en estos eventos (C-896/12, C-156/13).

La primera regla que se denominará habilitación legislativa, en el acceso a la administración de justicia, fundada en el artículo 116 constitucional

y en la colaboración armónica en el marco del debido proceso. (Sentencia C-156 de 2013.). Se desprende de esta primera regla la obligación de consagrar en el texto legal tales competencias para con ello salvaguardar imparcialidad e independencia y el principio de eficiencia en materia de administración de justicia.

La segunda regla: reserva legal de los contenidos mínimos de la legislación. Muy afín con la primera por cuanto impone al legislador precisar el órgano encargado de ejercer la función jurisdiccional y la materia sobre la que se ejercerá tal función para proteger la garantía del juez natural.

En tercer lugar, se presenta atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, que encuentra su sustento a nivel constitucional sin que esto deba confundirse con transitorio y nuevamente, como fue expuesto en la regla anterior, será necesaria una asignación específica porque la asignación genérica, incierta e indeterminada se interpreta contraria al artículo 116. (C. Const.- 156 de 2013). También se contraría esta regla cuando la autoridad no cumple su actividad administrativa por hacerse cargo de las funciones jurisdiccionales.

Por tanto, hay subreglas en derecho que deben tenerse en cuenta al momento de atribuir facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas, lo que limita el poder del legislador y a su vez de la autoridad, preservando el debido proceso y las demás garantías procesales.

## **2.2. Doctrina probable de la SIC. Razones para adoptar el precedente**

Señala (Zagrebelsky, 2011, P 102), que el concepto de Estado Social de Derecho tiene dos caracterizaciones: la primera desde el punto de vista económico, que consiste en la constitucionalización de derechos de propiedad y libre iniciativa, y en segundo lugar, la valoración en el Estado de exigencias, de justi-

cia para dos órdenes: el individual y el general. Es decir, bajo esas atribuciones el Estado protege y garantiza a los asociados mediante la toma de decisiones fundadas en la constitución y la ley. Para el derecho del consumidor las atribuciones del Estado se plasman en regulaciones generales, verbigracia la doctrina probable de la SIC.

Los múltiples conflictos que se presentan en la sociedad y las decisiones sobre los mismos, imponen a las autoridades la obligación de garantizar la efectividad de los derechos y deberes (C.P. artículo 2º), a través del derecho, como sistema estable de ordenación social, que implica la adopción de decisiones iguales en casos similares, lo que se denomina precedente y es la base fundante de la doctrina probable en el orden jurídico colombiano.

Por consiguiente, la certeza comporta la debida sujeción a la seguridad jurídica relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a actuar sin consideración del marco jurídico y por tanto las decisiones de uno y otros se pueden prever a partir de circunstancias similares, hecho que genera seguridad y coherencia para los asociados.

Al respecto ha considerado la Corte Constitucional que:

(...) el análisis de la actividad del Estado como administrador de justicia no se agota en el juicio sobre la legalidad de cada decisión tomada como un acto jurídico individual, pues no se trata de hacer un estudio sobre la validez de la sentencia, sino de la razonabilidad de una conducta estatal, entendida esta en términos más amplios, a partir de los principios de continuidad y de unidad de la jurisdicción. (C. Cosnt. 836 de 2001)

Si bien es cierto, la adopción del precedente se funda en la propia constitución, esto va más allá del texto constitucional y otorga la garantía de cer-

teza, seguridad y buena fe a los administrados sin consideración de su individualidad. La doctrina probable en el régimen colombiano no es reciente, su uso por el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria ha obedecido al cumplimiento de la normatividad y se define como la técnica de vinculación al precedente después de presentarse tres decisiones constantes sobre el mismo punto.

Sus antecedentes fueron expuestos en la Sentencia C-836 de 2001. que establece su origen en la doctrina legal más probable, consagrada en el artículo 10 de la Ley 153 de 1887. Posteriormente en la Ley 105 de 1890 la obligatoriedad para los jueces de seguir la interpretación hecha por la Corte Suprema cambió el nombre de doctrina legal más probable a doctrina legal. Finalmente en el artículo 4° de la Ley 169 de 1896 estableció el artículo vigente de la doctrina probable para la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, la relación de la doctrina probable y los actos administrativos que contienen las decisiones de la SIC, parten de la Ley 1340 de 2009, que expuso el legislador como motivos lo preceptuado en el artículo 333 que trata de la actividad económica y la iniciativa privada e impone el deber al Estado de evitar su restricción; con fundamento en ello y en la seguridad jurídica que debe acompañar a los ciudadanos, se motivó la doctrina probable de la SIC (Senado de la República, Proyecto de Ley número 195 de 2007, Gaceta del Congreso, Año XVI, No 583, Bogotá, 16 de noviembre de 2007).

El proyecto de ley que dio lugar a la aprobación de la Ley 1340 de 2009, tenía como propósito otorgar competencias a la Superintendencia de Industria y Comercio para que conozca de forma privativa de las prácticas comerciales restrictivas, y establecer en Colombia una entidad única y especializada que conozca de los asuntos sobre la libre competencia.

Por consiguiente, en la Ley 1340 el 24 de julio de 2009 se concreta esta aspiración y en el artículo 6° titulado “Autoridad Nacional de protección de la competencia” se consagra que:

La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.

Abordando el tema de doctrina probable, la jurisprudencia parte de la similitud entre la Superintendencia Financiera y la SIC. El proyecto de ley consideró: “como actualmente se hace en la Superintendencia Financiera con mucho éxito y se consagra como una causal eximente [sic] de responsabilidad, haber actuado de conformidad con la doctrina publicada por la autoridad de supervisión” (p. 21). Proyecto de Ley Número 195 de 2007, Ponencia para Primer Debate al proyecto de Ley Número 195 de 2007, Senado, Gaceta del Congreso, No 169, Bogotá, 23 de abril de 2008.

En cumplimiento de las funciones administrativas la SIC ordena la apertura de investigaciones, impone sanciones mediante multas<sup>1</sup>, aprueba u objeta integraciones empresariales, otorga beneficios por colaboración con la autoridad<sup>2</sup>, situaciones que se materializan en actos administrativos.

---

1. El artículo 25 de la Ley amplió las multas por violación al régimen de libre competencia de dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes (SMLV) a cien mil (100.000) SMLV. Este artículo reformó el numeral 15 del artículo 4° del Decreto 2153 de 1992. La Sentencia C-228 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), estableció que estas multas las puede establecer la SIC en ejercicio del derecho administrativo sancionador.

2. El artículo 14 de la Ley 1340 establece, “BENEFICIOS POR COLABORACIÓN CON LA AUTORIDAD. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en una conducta que viole las normas de protección a la competencia, en caso de que informen a la autoridad de competencia acerca de la existencia de dicha conducta y/o colaboren con la entrega de información y pruebas, incluida la identificación de los demás participantes, aun cuando la autoridad de competencia ya se encuentre adelantando la correspondiente actuación. Lo anterior, de conformidad con las siguientes reglas: 1. Los beneficios podrán incluir la exoneración total o parcial de la multa que le sería impuesta. No podrán acceder a los beneficios el instigador o promotor de la conducta. 2. La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores: a) La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en la represión de las conductas, entendiéndose por colaboración con las autoridades el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta ilegal, b) La oportunidad en que las autoridades reciban la colaboración”.

En definitiva, la doctrina probable que establece la Ley 1340 de 2009 en su artículo 24, aplica únicamente para la competencia administrativa de la SIC en materia de protección de la libre competencia<sup>3</sup> Consideró la Corte que no existe prohibición constitucional para que a través de la ley se pueda establecer la figura de la doctrina probable de carácter administrativo. No obstante esta doctrina no tiene carácter de inmutable, podrá variar siempre y cuando motive el acto administrativo con razones suficientes para evitar la vulneración de los principios de igualdad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, propios del Estado Social de Derecho.

### **2.2.1. Competencias jurisdiccionales que cumple la SIC. En materia de protección al consumidor.**

En la protección al consumidor, la SIC tiene facultades administrativas y jurisdiccionales. Este hecho puede dar lugar a que se presenten problemas de interpretación y se confundan los aspectos sustanciales y procesales de cada una de las áreas. Con relación al marco normativo que tiene la SIC, en materia de protección al consumidor, se destaca la Ley 1480 Estatuto de Protección al Consumidor, y el artículo 145 de la Ley 446 de 1998, específicamente en materia de atribuciones jurisdiccionales.

El artículo 145 de la Ley 446 de 1998 establece que La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá, a prevención, para la protección al consumidor las siguientes funciones: por información engañosa podrá ordenar el cese y difusión correctiva, la efectividad de las garantías de bienes y servicios, la suspensión inmediata y de manera preventiva de la producción, la comercialización de bienes y/o el servicio por un término de treinta (30) días, y por *último*, llevar a cabo las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre

---

3. A excepción de la autorización previa de acuerdos y convenios en el sector agrícola en donde dará concepto previo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según el art. 5 de la Ley 1340. Igualmente la Superintendencia Financiera conocerá de las integraciones empresariales en donde participen exclusivamente empresas vigiladas por esta entidad (numeral 2º del artículo 9º de la Ley 1340).

protección del consumidor, e imponer las sanciones que corresponda. El estudio constitucional efectuado en la Sentencia C-1071 de 2002 fue claro al afirmar que dichas funciones son jurisdiccionales porque en el encabezado del artículo se establece que la Superintendencia de Industria y Comercio “ejercerá a prevención” dichas atribuciones. Por lo tanto, el consumidor podrá acudir a la jurisdicción ordinaria o ante la SIC en el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Las funciones jurisdiccionales se realizan conforme al numeral 2º del artículo 14 del Decreto 3523 de 2009 que establece que al Superintendente delegado para asuntos jurisdiccionales le corresponde, “Adelantar de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable, en única o primera instancia según corresponda de acuerdo con la cuantía, el trámite de los procesos que deban iniciarse en ejercicio de las funciones jurisdiccionales de protección al consumidor”.

A su vez el artículo 24 de la Ley 1562 de 2012, código general del proceso lista los eventos de jurisdicción en seis numerales; para el caso en estudio solo es pertinente el numeral 1 que señala las funciones de la SIC por violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor y de las normas relativas a la competencia desleal.

En observancia del principio de legalidad, se establece el procedimiento para acudir a la SIC en uso de sus facultades jurisdiccionales en procura de la protección de los derechos del consumidor:





Cuadro 1. Procedimiento para acudir a la Sic Elaboración Auxiliares de Investigación

De conformidad con el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 en el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales en este campo, le corresponderá a la Superintendencia aplicar el procedimiento verbal sumario previsto en el artículo 390 del CGP que en su parágrafo 3 señala: “Los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales, con excepción de las acciones populares y de grupo, se tramitarán por el proceso verbal o por el verbal sumario, según la cuantía,” sin consideración de la autoridad competente. De acuerdo a la organización de la SIC, estas funciones son asumidas por la Delegatura para asuntos jurisdiccionales y tiene como objeto la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos.

Por otra parte, el uso temerario de la acción jurisdiccional, implica la configuración de la mala fe prevista en el artículo 58 de la Ley 1480/11, con la consecuencia de la imposición de la sanción económica que puede ser hasta de 150 salarios mínimos mensuales legales vigentes, la cual se impone en sentencia que desestima las pretensiones proferidas dentro del proceso de protección al consumidor (SIC Concepto 16084133, 13/05/2016).

Los actos administrativos proferidos por la SIC en sede jurisdiccional, son susceptibles de control ante el juez de lo contencioso administrativo quien ha encontrado ajustado a derecho actos sancionatorios previo el control de legalidad, verbigracia, la pretensión de nulidad incoada por varias de las estaciones de servicio de combustible ubicadas en el municipio de Duitama (Boyacá) con ocasión de los acuerdos para la fijación de precios iguales o idénticos para un mismo producto en un mismo tiempo y valor, con incrementos o variaciones en los mismos periodos de tiempo y en igual proporción, situación que llevo al Consejo de Estado a considerar que hubo un acuerdo que tuvo por efecto la fijación indirecta de precios del producto, constitutivo de prácticas y procedimientos tendientes a limitar la libre competencia. (Consejo de Estado Sección Primera, Sentencia 15001233300020130025401, 13/11/2014).

En similar sentido, el Consejo de Estado confirmó la sanción impuesta a un operador de telefonía móvil que omitió atender 49 requerimientos hechos por esa entidad frente a las quejas y reclamos de los usuarios. Expuso el juzgador que se omitió rendir explicaciones sobre su injusta demora en la resolución de las peticiones, fundamento que también fue expuesto por la SIC en la parte motiva del acto de sanción. (Consejo de Estado Sección Primera, Sentencia 250002324000200600321, 06/11/2014).

Para Gases de Occidente S.A. ESP, la situación no varió en la jurisdicción contenciosa administrativa. Se exponen como motivos en el acto particular que se establecieron requisitos restrictivos de la competencia, para otorgar el registro de instaladores de redes internas de gas natural, en el período

de abril a agosto de 2011, lo que llevó a que instaladores independientes no pudieran acceder al registro, ni estuvieran autorizados para ofrecer sus servicios a los usuarios del mercado de distribución de gas. Con estas conductas se constató el comportamiento abusivo de una posición de dominio, conforme lo establece el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 y, por consiguiente, violatoria del artículo 34 de la Ley 142 de 1994. Concluye el Consejo de Estado que no se desconoció el debido proceso ni se incurrió en falsa motivación al imponer sanción a Gases de Occidente S.A. ESP. (Consejo de Estado, 2076400 25000-23-41-000-2013-02773-01. 30/07/2015).

### **2.3. Garantías constitucionales en la acción jurisdiccional**

El debido proceso, establecido en el artículo 29 de la Constitución Política presenta una doble connotación: garantías y derecho fundamental, que a su vez gira en tres presupuestos (i) el derecho de defensa y contradicción, (ii) el impulso y trámite de los procesos conforme con las formas establecidas para cada juicio o procedimiento y (iii) que el asunto sea resuelto por el juez o funcionario competente. Este artículo contiene las bases de todo procedimiento u actuación administrativa, constituyéndose en la herramienta para la debida protección de los derechos de los administrados. (C. Const. C-980 de 2010.).

Se garantizan el derecho de defensa y de contradicción mediante los medios de prueba y las oportunidades para controvertir las afirmaciones expuestas en los hechos, unido al material probatorio, el impulso y trámite de los procesos se ciñe a las formas establecidas para cada juicio o procedimiento administrativo, situación que es vulnerada por las autoridades públicas, en ejercicio de función administrativa por crear o aplicar procedimientos no establecidos en la normatividad lo que implica el desconocimiento de las garantías reconocidas a los administrados. Y el tercer presupuesto tiene que ver con la competencia de la autoridad o funcionario para tramitar la actuación.

Ahora bien, el debido proceso no es una condición *sine qua non* de los procedimientos judiciales, se extiende en su aplicación a todas las actuaciones administrativas, con ello se garantizan actos administrativos que respeten el principio de legalidad. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-341 de 2014 consideró:

*(...) en el marco de las actuaciones que se adelantan ante la administración, el debido proceso se relaciona directamente con el comportamiento que deben observar todas las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto se encuentran obligadas a actuar conforme a los procedimientos previamente definidos por la ley para la creación, modificación o extinción de determinadas situaciones jurídicas de los administrados, como una manera de garantizar los derechos que puedan resultar involucrados por sus decisiones.*

En concordancia con lo anterior, se han presentado por el tribunal constitucional una lista de garantías del debido proceso administrativo, a saber: (a) el derecho a conocer el inicio de la actuación, (b) a ser oído durante todo el trámite, (c) a ser notificado en debida forma, (d) a que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio, (e) a que no se presenten dilaciones injustificadas, (f) a gozar de la presunción de inocencia, (g) a ejercer los derechos de defensa y contradicción, (h) a presentar pruebas y a controvertir aquellas que aporte la parte contraria, (i) a que se resuelva en forma motivada la situación planteada, (j) a impugnar la decisión que se adopte y a promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso ( C.Cons T-957 de 2011).

La noción de debido proceso ha sido ampliamente debatida por la Corte Constitucional y sobre ello ha considerado:

En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preám-

bulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.

La autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias. (C. Const. Sentencia C-214/94)

No obstante, por el amplio poder de configuración legislativa que implica la caracterización de cada procedimiento y proceso, el legislador deberá tener en cuenta las garantías básicas previstas por el Constituyente, por cuanto ellas se constituyen en el punto de referencia indispensable para saber si en la práctica, en cada asunto particular, ha sido acatada la garantía fundamental del artículo 29 (C. Const. C- 095/01).

A su vez, el derecho al debido proceso, no es un derecho absoluto y en consecuencia puede ser objeto de limitaciones siempre que estas se funden en la necesidad de alcanzar otros principios superiores o para garantizar otros derechos fundamentales cuando pueda presentarse colisión o conflicto (C. Cosnt. C-648/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Sobre el particular se afirma:

En síntesis, como la concepción «absolutista» de los derechos en conflicto puede conducir a resultados lógicos y conceptualmente inaceptables, la Carta opta por preferir que los derechos sean garantizados en la mayor medida posible, para lo cual deben sujetarse a restricciones adecuadas, necesarias y proporcionales que aseguren su coexistencia armónica (C. Cosnt. C- 475/97).

La mención al debido proceso parte de su carácter de derecho fundamental y a su vez de ser necesario a la hora de concreción de principios y garantías de igual rango constitucional, verbigracia el principio de legalidad, el derecho de igualdad y el derecho al acceso a la administración de justicia propia de estados constitucionales y democráticos (C.Const. T-416/98).

A su turno, la salvaguarda del debido proceso para el investigado se lleva a cabo cuando este órgano administrativo establece claramente y sin lugar a equívocos la naturaleza de la función que se está ejerciendo, administrativa o jurisdiccional, para que de esa manera se pueda ejercer de manera eficaz el ejercicio del derecho de defensa (C. Const. C-649/01).

De lo expuesto, se colige que en el Estado Social de Derecho es deber de todas las autoridades, el respeto irrestricto por el debido proceso para la eficaz protección de los derechos y de los procedimientos adelantados por la administración.

El debido proceso hace parte fundamental del principio de legalidad, su acatamiento garantiza que en los órganos administrativos se ejecute conforme a lo establecido en el texto constitucional, como bien lo afirma Parejo (1990) que al dividir las competencias se materializa la división de poderes (p.51), y esto se ve representado en las actuaciones jurisdiccionales de la SIC que conforme a la jurisprudencia arriba citada, ha respetado el debido proceso y por ende la legalidad del Estado Social de Derecho Colombiano.

## Conclusiones

La atribución de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio, efectuada con fundamento en el artículo 116 constitucional evidencia la colaboración armónica que se pregona en la carta fundamental.

Si bien es cierto, la actividad de la SIC es el ejercicio de facultades administrativas, el legislador decidió investirla excepcionalmente de funciones jurisdiccionales para efectos de dar una mayor agilidad a ese tipo de procesos, en concordancia con los principios de la actuación administrativa artículo 209 superior y del procedimiento administrativo señalados en la Ley 1437 de 2011. Por tanto, la función jurisdiccional se enmarca en el respeto al debido proceso y las garantías procesales.

Es relevante la extensión del concepto de doctrina probable propio de la jurisdicción ordinaria, cuya génesis data de la Ley 169 de 1896 y propugna por una unificación jurisprudencial a partir de principios de igualdad y seguridad jurídica, que en temas de protección al consumidor se consagra en el artículo 24 de la Ley 1340 de 2009.

La revisión cualitativa arrojó como resultado la correspondencia entre los motivos expuestos en los actos administrativos sancionatorios y las consideraciones del Consejo de Estado, lo que lleva a afirmar que la SIC está actuando en el marco de legalidad y respetando los derechos y garantías establecidas en el texto constitucional.

Por último, cabe recordar que las garantías consagradas en la constitución son perentorias en el actuar de la SIC, tanto en su función jurisdiccional como administrativa, porque en su condición de ente rector para la protección del consumidor está sujeta al respeto irrestricto de normas de orden constitucional y legal que otorgan a los administrados, en cualquiera de los extremos de la relación procedimental o procesal donde se encuentren, la seguridad de una decisión fundada en el respeto de las garantías y derechos.

## Referencias

C-214 de 1994

C-212 de 1994

C-475 de 1997

C-095 de 2001

C-827 de 2001

C-836 de 2001

C-649 de 2001

C-648 de 2001

C-980 de 2010

C-896 de 2012

C-156 de 2013

C-341 de 2014

*Constitución Política de Colombia* (1991)

Consejo de Estado [www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

Corte Constitucional [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

García, O. Q. (2014). *Defensas administrativas y judiciales del consumidor*. del decreto 3466 de 1982 a la Ley 1480 de 2011. *Revista e-Mercatoria*, 13 (1) Recuperado de

<http://search.proquest.com/docview/1744635991?accountid=49777>

Ley 169 (1896). *Sobre reformas judiciales*. Diario Oficial 10235 de enero 14 de 1897

Ley 1285 (2009). Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia. Diario Oficial 47240 de enero 22 de 2009

Ley 1340 (2009). Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. Diario Oficial 47420 de julio 24 de 2009



- Ley 1437 (2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011
- Ley 1480 (2011). Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48220 de octubre 12 de 2011.
- Ley 1564 (2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48489 de julio 12 de 2012
- Parejo, L. (1990). *Manual de Derecho Administrativo*. Ariel: Barcelona.
- Quintero García, O (2014) Defensas administrativas y judiciales del consumidor. Decreto 3466 de 1982 a la ley 1480 de 2010, p 91-125 <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/viewFile/4045/4715>
- S. 250002324000200600321, 06/11/2014.
- S. 15001233300020130025401, 13/11/2014.
- S. 25000234100020130277301, 30/07/2015.
- Superintendencia de Industria y Comercio Concepto 16084133, 13/05/2016.
- T-416 de 1998
- T-583 de 2003
- T-957 de 2011
- Villalba, J. C. (2009). *Aspectos introductorios al derecho del consumo*. Prolegómenos Derechos y Valores, XII (24),xx-xx.- ISSN 0121-182X, p 35-103
- Zagrebel'sky, G. (2011). *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.

