

DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES DESDE LOS DERECHOS COLECTIVOS

CONSUMER RIGHTS FROM THE COLLECTIVE RIGHTS

*Katherine Gómez García**

Resumen

La regulación de la protección a los consumidores ha sido un largo viaje, tanto en Colombia sino en el mundo, por esto resulta pertinente el estudio de los hechos que dan origen a su protección, y la forma en la que la legislación colombiana y las altas cortes, ha hecho parte de este proceso, considerándolo hoy como un derecho colectivo que beneficia la constitución del Estado social de derecho que promulga la Constitución de 1991, esta a su vez, establece una protección especial de estos derechos, que son complementados por diferentes leyes que fortalecen su aplicación y efectividad.

Palabras clave: Consumidores; Derechos colectivos; Regulación; Protección.

Abstract

The consumers protection has been a long journey, not only in Colombia but in the world, its why turns really interesting not only the study of the facts who give rise their protection also the legislation and courts regulates the subject and make them a collective right creating a benefit for the social estate promulgated in the 1991 constitution, this establish a special protection of this rights, which are complemented for different regulations that encourage their application and effectiveness.

Key Words: Consumers; Collective rights; Regulation; Protection.

* Abogada Universidad Pontificia Bolivariana, docente adscrita al Consultorio Jurídico Pío XII de la misma Universidad.

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2012 - Fecha de aprobación: 10 de diciembre de 2012.

INTRODUCCIÓN

El artículo primero de la Constitución Política de 1991, determina que Colombia es un Estado social de derecho, es decir, es un Estado democrático en el que tienen cabida tanto los intereses individuales como los colectivos; posteriormente, se dice que los derechos colectivos prevalecen sobre los individuales, y es ahí donde se encuentra el bien común como uno de los pilares del Estado social de derecho, pues, por estar directamente relacionado con el tema de lo público, se asumen que pertenecen a todos los miembros de la comunidad sin distinción alguna.

El tema se abordará de una manera sintética, se tienen en cuenta los derechos colectivos presentados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 -Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

Inicialmente, se dará una definición de derechos colectivos, a partir de ello y con los derechos enumerados por la Ley 472, se prestará especial atención a uno de estos derechos que se definirá para buscar jurisprudencia que ayude a establecer la línea que tienen los jueces acerca de la protección o no de este derecho y se hará, además, una breve reseña de la Ley 1480 de 2011 o Estatuto del consumidor, la cual, como es de esperarse, trata de incluir nuevas garantías para los consumidores. Finalmente, se presentarán las conclusiones a que haya lugar.

¿QUÉ SON LOS DERECHOS COLECTIVOS?

Jaime Orlando Santofimio Gamboa (2010), define los derechos colectivos como

...aquellos de los cuales somos todos titulares sin distinción alguna y cuyo disfrute pleno y normal nos corresponde en aras del bienestar, salubridad, medio ambiente, la calidad de vida, en fin, de los propósitos generales que nos involucran como miembros de la colectividad nacional...

La definición anterior puede ser contrastada con lo expuesto por la Constitución Política de 1991, que en el artículo 88 y frente a los derechos colectivos, preceptúa:

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

Lo expuesto no es una lista taxativa, pues el mencionado artículo presenta algunos de estos derechos a título de ejemplo y establece, a su vez, la forma en la que éstos serán protegidos. Por esto, cuando concluye (...) "y otros de similar naturaleza", se le impone al legislador la tarea de definir cuáles son esos derechos colectivos mediante el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, la cual presenta una lista más extensa de los temas relacionados con intereses colectivos; sin embargo, este artículo tampoco es taxativo y deja la posibilidad de que surjan otros derechos colectivos no contemplados inicialmente por el legislador, pero que tendrán la misma protección de los enunciados.

Solo para dar una idea más clara de cuáles son estos derechos colectivos, se enunciarán algunos:

Goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad públicas, defensa del patrimonio cultural de la Nación y los derechos de los consumidores y usuarios, entre otros. El último de los derechos mencionados dará inicio a la segunda parte de este documento, pues se realizará un análisis y se presentarán sentencias y estadísticas desde 1998 hasta el año 2008, es decir, 10 años.

Con este recorrido cronológico se pretende esclarecer cómo se ha tratado el tema por los tribunales colombianos y la protección efectiva que dicho derecho tiene en el país.

DERECHO COLECTIVO Y PRONUNCIAMIENTOS DE LAS ALTAS CORTES

La protección a los consumidores y usuarios en Colombia encuentra respaldo constitucional mediante los artículos 334 y 78, al respecto estos artículos señalan:

Artículo 334 consagra la "... intervención del Estado, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes..."

La aplicación de la anterior norma se debe llevar a cabo de acuerdo con el mandato constitucional teniendo en cuenta el artículo 78, el cual establece la protección al consumidor como derecho colectivo, y se deja a la Ley como encargada de fijar los parámetros para regular tal control a los bienes y servicios. El artículo 78 establece:

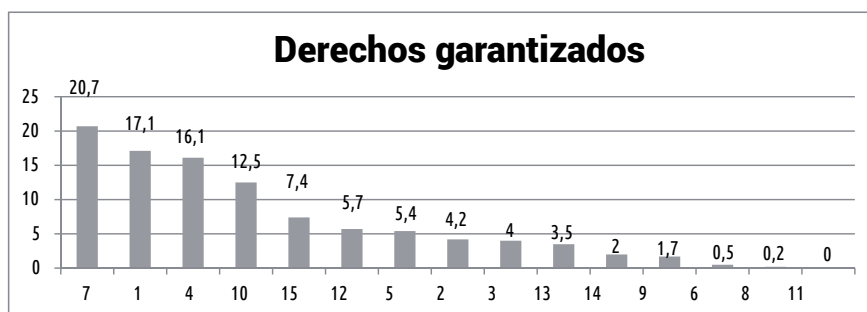
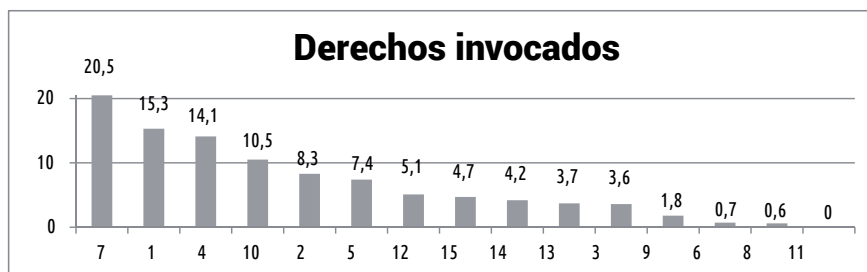
La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten 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.

Dentro de la ruta de trabajo trazada, se planteó analizar los pronunciamientos de los altos tribunales del país -principalmente Consejo de Estado-. Sobre este tema, se presenta una gráfica en la que se plasma la integralidad en la defensa de los derechos colectivos y su protección por el Consejo de Estado. Se aclara que, aunque el tema central de este documento son los derechos de los consumidores, es importante realizar

algunas comparaciones con los demás derechos colectivos en cuanto a su protección y petición de tutela por parte de la comunidad.

Integralidad en la defensa de los derechos colectivos y su protección Consejo de Estado



1. Goce de un ambiente sano	9. El acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública
2. Moralidad administrativa	10. Acceso a servicios públicos y a su acceso eficiente y oportuno
3. Existencia del equilibrio ecológico	11. Prohibición de fabricación, armas químicas, residuos
4. El goce del espacio público y su defensa	12. Derecho a la seguridad y prevención de desastres
5. La defensa del patrimonio público	13. Realización de construcciones respetando disposiciones
6. La defensa del patrimonio cultural de la Nación	14. Los derechos de los consumidores y usuarios
7. La seguridad y salubridad públicas	15. Otros derechos
8. La libre competencia económica	

Fuente: La justiciabilidad de los derechos colectivos

En la gráfica se advierte que los derechos de los consumidores no son de los más protegidos, pues el Consejo de Estado solamente llega al 4.2% respecto de los derechos invocados y solamente al 2% de los derechos garantizados; se ve, entonces, que se disminuye en un 50% la real protección de este derecho. Esta cifra es preocupante, pues, respecto a los derechos a la seguridad y salubridad públicas, se tiene el 20,3% de los derechos invocados y el 20,7% de los derechos garantizados, se encuentra en desventaja poco más del 18%. Aunque se debe reconocer que entre los derechos colectivos hay unos que requieren protección con mayor urgencia, no se deben descuidar los demás y, aunque en los últimos años se ha presentado un considerable aumento en la exigencia por parte de los consumidores y la protección de las autoridades competentes, todavía es posible encontrar flagrantes abusos de las empresas que proveen bienes o servicios.

Como primer ejemplo de la garantía y calidad buscada por las autoridades respecto de los bienes y servicios que se proporcionan a la población, se encuentra la sentencia C 1141 de 2000, a través de la cual la Corte Constitucional establece la garantía mínima presunta relativa a calidad y características de bienes y servicios, se demandan los artículos 11° y 29° del decreto 3466 de 1982, los cargos que presenta la demanda están encaminados a la solidaridad que existe entre las personas que participan en la cadena de comercialización del producto. Se dice que, aunque la Constitución contempla esta posibilidad, las normas que reglamentan el asunto no permiten que esto suceda. Finalmente, en este caso, la Corte decide declarar la exequibilidad condicionada de los artículos mencionados “bajo el entendido de que el consumidor o usuario también puede exigir de manera directa del productor el cumplimiento de las garantías de calidad y el pago de los perjuicios por concepto de los daños derivados de los productos y servicios defectuosos”.

Otra sentencia importante dentro del tema de los derechos del consumidor es la proferida por la Corte Suprema de Justicia el 3 de mayo de 2005, en la que Colombia se acoge a la definición restringida de consumidor con el fin de que se establezca claramente el sujeto legitimado para exigir las conductas de los productores y de la cadena de comercialización de los productos. La Corte conceptúa así:

...en este orden de ideas, para estos efectos estima la Corte que, con estricto rigor, siempre será forzoso indagar en torno a la finalidad concreta que el sujeto- persona, natural o jurídica, persigue con la adquisición, utilización o disfrute de un determinado bien o servicio, para reputarlo consumidor sólo en aquellos eventos en que, contextualmente, aspire a la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial -en tanto no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica propiamente dicha, aunque pueda estar vinculada, de algún modo, a su objeto social-, que es lo que constituye el rasgo característico de una verdadera relación de consumo....

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia del 14 de junio de 2001, decide el recurso de apelación proferido por el Tribunal Administrativo de Santander. La demanda se fundamenta en las consideraciones del accionante acerca de la vulneración del derecho colectivo de los usuarios del servicio público domiciliario de telefonía a estar debidamente representados en el Comité de Reclamos que la demandada debe tener por mandato expreso del artículo 61 del Decreto Ley 1842 de 1991. Después de una amplia discusión se confirma la decisión del Tribunal, además se aclara al accionante que “Ninguna empresa prestadora de servicios públicos está obligada a crear tales comités, y que los comités de desarrollo y control social, que permiten el ejercicio del derecho colectivo que desea amparar, se conforman “a iniciativa de un número plural de usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o varios de los servicios públicos domiciliarios, en todos los municipios...”.

En esta sentencia se puede ver que no siempre la decisión favorable es para el consumidor, pues se confirma la decisión del Tribunal que, además de no considerar que la acción popular sea el mecanismo idóneo para lograr la tutela de los intereses del demandante, realiza algunas consideraciones importantes en relación con la creación de la comisión de quejas y reclamos pretendida por el accionante.

A pesar de que solamente se expusieron tres sentencias, hay muchas más que fueron estudiadas y sumadas a las anteriores, se nota una tendencia a la protección de los consumidores frente a las grandes maquinarias y empresas que proveen los productos, pues el consumidor se encuentra en gran desventaja frente a éstos, por ser no solamente una persona sino la comunidad en general. Es acertado pensar que este derecho colectivo merece una especial protección, puesto que la mala calidad

de los productos no solo afecta a la persona individualmente considerada sino a toda la comunidad y, más aún, afecta la economía y sostenibilidad de las empresas. Por ello, se debe exigir unas calidades mínimas a los productores y un cuidado mínimo a los consumidores.

El tema de los derechos del consumidor ha cobrado importancia, en parte, por el incremento de los reclamos de los consumidores, lo cual ha implicado reacciones de los Tribunales -Consejo de Estado, Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia- o el órgano legislativo -Congreso- que reglamenta la materia. También se ha producido impacto social que, de acuerdo con el balance de la Corporación por Excelencia en la Justicia, en el informe presentado acerca del balance de la ley 472 de 1998 hasta 2008, se pueden encontrar diferentes niveles de impacto en los derechos colectivos. A propósito, el informe concluye:

Se han identificado diferentes niveles de impacto: Impacto difuso: la violación de los derechos colectivos y medidas para conjurar su vulneración tienen impacto difuso. Beneficia a los ciudadanos colectivamente y de manera indeterminada, sin que un grupo específico reciba un impacto directo (ejemplo, recobros al Fosyga) Impacto determinable: la violación de los derechos colectivos y las medidas para conjurarla afectan a un grupo de personas determinable, aunque en principio no se encuentre determinado por razones espaciales o geográficas (cobertura universal). Impacto concentrado: la violación de los derechos colectivos y las medidas para conjurarla afectan a un grupo de personas determinadas y claramente identificables, a quienes la protección del derecho les transforma la cotidianidad de manera inmediata (ejemplo, basureros y humedales). Impacto sobre la planeación de la administración: se trata de decisiones que se caracterizan sobre todo por el profundo impacto que tienen sobre las políticas públicas en determinadas materias, creando obligaciones financiera, de ejecución, de planeación, de apropiación, de contratación, etc..

Se debe aclarar que estos niveles de impacto pueden combinarse de acuerdo con el caso concreto, por ejemplo para el tema de los derechos colectivos de los consumidores, es claro el impacto sobre la planeación de la administración, pues, las demandas y derechos tutelados construyen, con el paso del tiempo, una política pública en relación con los derechos de los consumidores; en el caso de los accionantes, tendrá un impacto concentrado, pues se pueden identificar y será un impacto difuso respecto de los posibles futuros afectados por la deficiencia, cualquiera que sea del producto.

Dentro de las sentencias, se encuentra que la mayoría de éstas, aunque ofrecen protección al consumidor, aún son precarias porque en no pocos casos esas garantías no se hacen efectivas y los usuarios se ven envueltos en engorrosos y largos trámites para lograr el reconocimiento de sus derechos ante las empresas -el trámite comienza cuando se hace el reclamo ante el comercializador o productor- y luego deben soportar un largo trámite judicial que termina en los altos tribunales del país.

Se deben fijar pautas claras y políticas de protección a los consumidores que resulten efectivas, para evitar que se vulneren los derechos de los consumidores no solo como personas individualmente consideradas sino como colectividad.

Es importante destacar que existen organismos que defienden los derechos de los consumidores como la Confederación Colombiana de Consumidores. Esta asociación se constituye en la principal autoridad respecto de la promoción y defensa de los consumidores colombianos. Fue creada en el año 1970 y ha conseguido avances en este campo. Dentro de estos entes destinados a la protección del consumidor, se encuentra el Sistema Nacional de Consumo -Congarantía-, que surge como un mecanismo alternativo de la justicia ordinaria y tiene como función principal la resolución de quejas y reclamos de los consumidores.

Finalmente, dentro de las instituciones encargadas de proteger a los consumidores, está la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual posee un amplio espectro en relación con los derechos de los consumidores, pues es considerada como el órgano natural de vigilancia y protección de las relaciones entre productores, proveedores o expendedores de bienes y servicios.

Las dos entidades mencionadas predicen, en principio, que la ley de protección al consumidor tiene por objeto impedir que los fuertes hagan su voluntad -labor que complementa la Superintendencia-.

LEY 1480 DE 2011

Desde su entrada en vigencia, el 12 de abril del presente año, la Ley 1480 de 2011 se proyecta como la norma más importante en materia de protec-

ción a los consumidores colombianos, pues ha sido creada por empresarios, consumidores y académicos, quienes, tras rigurosos estudios, identificaron las situaciones que deben tener un mayor cuidado. Por esto es que, dentro de las principales situaciones identificadas, se encuentra la garantía sobre los productos vendidos y se establece la denominada garantía mínima o garantía legal que los proveedores deben ofrecer a sus clientes. Esta garantía va dirigida hacia la idoneidad y calidad de sus productos. Otro aspecto relevante que debe ser considerado como un gran paso en la protección de los consumidores es que se invierte la carga de la prueba, por tanto, le corresponde al proveedor demostrar su “inocencia” y se tiene al consumidor como sujeto de protección. Este punto es destacable porque ayuda a balancear la relación consumidor-proveedor que durante años, ha estado inclinada hacia el lado del proveedor y, como consecuencia, la Ley 1480 tiene como principal función equilibrar la relación mencionada con beneficios y mayores deberes para los fabricantes, proveedores y demás empresarios que participan en la cadena de producción de los bienes o servicios. El resultado inmediato es una mayor protección para la parte débil de esta relación jurídica.

El concepto de garantía legal que ofrece el nuevo Estatuto del consumidor, se encuentra definido en el artículo 7°:

Es la obligación, en los términos de esta ley, a cargo de todo productor y/o proveedor de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos.

En la prestación de servicios en el que el prestador tiene una obligación de medio, la garantía está dada, no por el resultado, sino por las condiciones de calidad en la prestación del servicio, según las condiciones establecidas en normas de carácter obligatorio, en las ofrecidas o en las ordinarias y habituales del mercado.

Parágrafo. La entrega o distribución de productos con descuento, rebaja o con carácter promocional está sujeta a las reglas contenidas en la presente ley.

Este artículo comienza por definir lo que es considerado un aumento de la responsabilidad o vínculo entre el proveedor y el consumidor, pues ahora, al proveedor no le basta con vender determinado bien, debe garantizar, como lo menciona el mismo artículo, la calidad, idoneidad, seguridad, buen estado y funcionamiento de los productos. Se establece una verdadera garantía

para los consumidores porque, aunque no se establezca expresamente la garantía mínima, la ley lo hace y todo proveedor y/o productor debe hacerse responsable de la satisfacción que el consumidor debe encontrar en cada producto. Además, de acuerdo con el artículo 10° de la misma ley, la responsabilidad entre el proveedor y el productor es solidaria, ofreciendo aún más garantías y menos dilaciones en el proceso de hacerla efectiva por parte del consumidor.

Por su parte, el artículo 19° establece uno de los principios fundamentales en la relación productor-proveedor-consumidor, pues introduce el deber de información, que constituye una de las principales obligaciones/deberes en esta triple relación. El artículo dice:

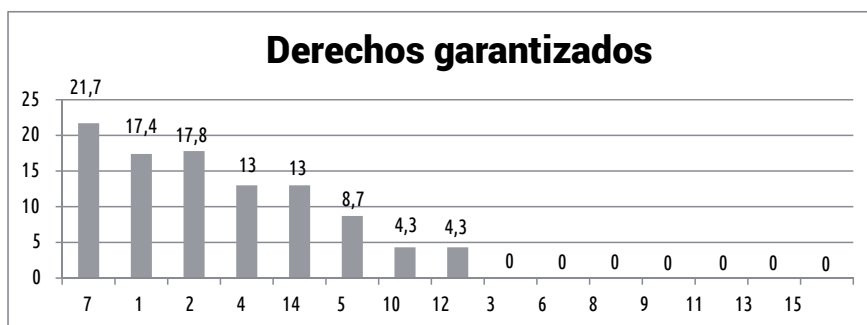
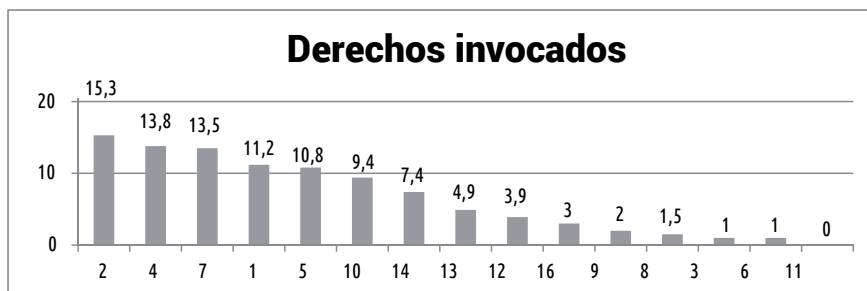
Cuando un miembro de la cadena de producción, distribución y comercialización, tenga conocimiento de que al menos un producto fabricado, importado o comercializado por él, tiene un defecto que ha producido o puede producir un evento adverso que atente contra la salud, la vida o la seguridad de las personas, deberá tomar las medidas correctivas frente a los productos no despachados y los puestos en circulación, y deberá informar el hecho dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la autoridad que determine el Gobierno Nacional.....

Este deber va más allá de lo expuesto en el artículo, pues está ligado al deber general de información que tienen los proveedores y/o productores de los bienes, es decir, éstos deben informar no solo del estado del producto sino de las posibles consecuencias nocivas para las personas y, en general, todos los detalles que ayuden a mejorar la calidad, funcionamiento y vida útil de tal producto, para que el consumidor tome una decisión informada y responsable acerca de lo que adquiere.

El Estatuto del consumidor resulta pertinente y adecuado para los cambios sociales que se viven. Si bien es cierto que se debe esperar un poco más para evaluar la aplicación y efectividad de la ley, su contenido es más garantista y protege los intereses del consumidor, quien había sido descuidado no solo por las legislaciones anteriores sino que, gracias a su poca eficacia o rigor en las sanciones establecidas para productores y consumidores por la deficiencia en sus productos o servicios, se había fortalecido esta posición y se vulneraba la del consumidor que en la mayoría de los casos, no era un experto en la materia y estaba en desventaja.

CONCLUSIONES

Para finalizar la exposición propuesta, se presenta una gráfica que ilustrativa de la tendencia en cuanto a la protección y tratamiento de los derechos colectivos de los juzgados administrativos en la ciudad de Bogotá.



1. Goce de un ambiente sano	9. El acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública
2. Moralidad administrativa	10. Acceso a servicios públicos y a su acceso eficiente y oportuno
3. Existencia del equilibrio ecológico	11. Prohibición de fabricación, armas químicas, residuos
4. El goce del espacio público y su defensa	12. Derecho a la seguridad y prevención de desastres
5. La defensa del patrimonio público	13. Realización de construcciones respetando disposiciones
6. La defensa del patrimonio cultural de la Nación	14. Los derechos de los consumidores y usuarios
7. La seguridad y salubridad públicas	15. Otros derechos
8. La libre competencia económica	

Fuente: La justiciabilidad de los derechos colectivos

Como se puede ver, y en comparación con los casos que llegan al Consejo de Estado, se incrementa tanto el porcentaje de derechos invocados como la protección de los mismos. Esta situación, aunada al análisis anterior, deja como conclusión que, aunque este tema de recién tratamiento en la sociedad colombiana, se han hecho esfuerzos significativos que han logrado una mayor protección de los consumidores, y aunque todavía falta mucho por recorrer, se deben expedir leyes más rigurosas y proferir sentencias más garantistas que brinden más seguridad para los consumidores.

El Estatuto del consumidor busca equilibrar las cargas en el mercado y en las relaciones jurídicas nacidas de las actividades propias de cada comerciante con sus consumidores. Se debe destacar, además, que se busca dar mayor celeridad a los trámites para beneficio de los consumidores, pues éstos son vistos como objeto de protección, permitiendo recuperar la confianza de los consumidores en el sector, se dinamice la economía y que productores, proveedores y consumidores sean responsables.

La Ley no solo ofrece una protección individual, pues de ser efectiva, protege a la colectividad. Así mismo, se debe tener en cuenta que la materia que regula la Ley 1480 de 2011 es una de las pocas que reviste interés colectivo tanto en su cuerpo normativo como en sus efectos.

Solo queda esperar a que avancen un poco más los efectos de este nuevo Estatuto para evaluar si sus regulaciones son materialmente efectivas y no terminan beneficiando, una vez más, a las personas equivocadas.

REFERENCIAS

Constitución Política de Colombia 1991.

Congreso de la República de Colombia, Ley 472 de 1998.

Corte Constitucional Colombiana. Bogotá. Sentencia C 1141 de agosto 30 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Suprema de Justicia Colombiana. Bogotá. Sentencia del 3 de mayo de 2005. Expediente 1999-04421-01. M.P. César Julio Valencia Copete.

Consejo de Estado Colombiano. Bogotá. Sentencia del 14 de junio de 2005. M.P. Alier Hernández Enríquez.

Londoño Toro, B.; Figueredo Medina, G. & González Acosta, A. (2009). *La justiabilidad de los derechos colectivos*. En: Balance de la Universidad del Rosario: ¿Progresividad o regresividad en la protección de los derechos colectivos como derechos humanos? Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Santofimio, J.O. (2010). *Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos*. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia.