

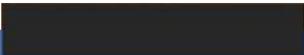
Katleen Marún Uparela

Editores/compiladores

Derechos Humanos y Construcción de Paz N° VI

Derecho del Consumidor





COLCIENCIAS



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



PROGRAMA
CONSUMACARIBE
INFORMA Y DEFIENDE TUS DERECHOS

DERECHO DEL CONSUMIDOR

**DESAFÍOS A LA DESCENTRALIZACIÓN
DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN
AL CONSUMIDOR**

DERECHOS DEL CONSUMIDOR

DESAFÍOS A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

PÚBLICA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

ISBN: 978-958-8557-65-6 (impreso)

ISBN: 978-958-5547-55-1 (digital)

DOI: <https://doi.org/10.21892/978-585547551>

Sello editorial: Corporación Universitaria del Caribe (978-958-8557)

Depósito Legal: Biblioteca Nacional de Colombia / Biblioteca del Congreso / Biblioteca Central de la Universidad Nacional

Autores

Rafaela Sayas Contreras

Rosaura Arrieta Flórez

Katleen Marún Uparela

Margarita Jaimes Velásquez

Carlos Mario de la Espriella Oyola

Berónica Narváez Mercado

Edimer Latorre-Iglesias

Andrea Carolina Rodríguez Fernández

Adriana Isabel Londoño Londoño

Natalia Andrea Tobón Pérez

Aura Tatiana García Martínez

Derechos del consumidor. Desafíos a la descentralización de la política pública de protección al consumidor; Katleen Marún Uparela, editora y compiladora. - Sincelejo : Editorial CECAR, 2020.

346 páginas : 23 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo. Ilustraciones.

ISBN: 978-958-8557-65-6.- (Impreso)

ISBN: 978-958-5547-55-1.- (Digital)

1. Derechos humanos 2. Cultura de paz 3. Protección al consumidor 4. Empoderamiento I. Marún Uparela, Katleen II. Título.

381.2 M353d 2020

CDD 23 ed.

CEP - Corporación Universitaria del Caribe,
CECAR. Biblioteca Central - COSiCUC

Diseño y composición: Marco Antonio Arango J

Fotografía de cubierta: freepicks.com

Compiladora: Katleen Marún Uparela

Corrección: Augusto Otero Herazo

Disclaimer: Este libro se elaboró en el marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de los consumidores y promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo Estatuto del Consumidor”, Programa Consuma Caribe, financiado por Colciencias (convocatoria 661 de 2014).

Sincelejo, Sucre, Colombia.



Sobre los autores

Rafaela Sayas Contreras

Abogada docente de la Universidad de Cartagena en grado y Posgrado, Líder científica del Programa Colciencias Consuma Caribe. Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, PhD. en Sociología de la Universidad de Belgrano (Argentina) y candidata a Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena. rafaelaester@gmail.com

Rosaura Arrieta Flórez

Economista, magíster en Política social de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Directora del Proyecto Consuma Caribe para Cartagena, docente de la Universidad de Cartagena e investigadora del Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno (Ipreg) de la Universidad de Cartagena. Directora del proyecto Consuma Caribe Cartagena. Investigadora del grupo CTS. ipreg2@unicartagena.edu.co

Katleen Marún Uparela

Abogada de la Universidad de Cartagena, joven investigadora del Programa Consuma Caribe, investigadora del Grupo Conflicto y Sociedad. katleenmu@gmail.com

Margarita Jaimes Velásquez

Abogada de la Universidad del Atlántico. Especialista en Derechos Humanos de la ESAP y el Instituto Raúl Wallermborg de la Universidad de Lund- Suecia. Maestra en Educación de los Derechos Humanos del CREFAL, Pátzcuaro, México, Doctorante (CPhD) en Gobierno y Política de la Universidad Católica de Córdoba – Argentina, docente investigadora del grupo GISCER de la Facultad de De-

recho de La Corporación Universitaria del Caribe – CECAR. margarita.jaimes@cecar.edu.co

Carlos Mario de la Espriella Oyola

Abogado, especialista en Derecho Administrativo y en Derecho Procesal Civil de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, docente Investigador de Tiempo Completo del Grupo de Investigación Socio Jurídica – GISCER de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR. carlos.de-laespriella@cecar.edu.co y carlosdelaespriella16@gmail.com

Berónica Narváez Mercado

Abogada de la Universidad Libre de Bogotá, Colombia, Especialista en Gestión de Proyectos (GBSS) de la Cámara de Industrias de San José, Costa Rica, Magister en Administración y Derecho Empresarial (MBA) de la Universidad Libre de San José Costa y Doctorante (CPhD) en Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, Colombia, docente Investigador de Tiempo Completo del Grupo de Investigación Socio Jurídica – GISCER de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR. beronica.narvaez@cecar.edu.co

Edimer Latorre-Iglesias

Doctor en Sociología Jurídica e instituciones políticas de la Universidad Externado y Postdoctor en educación, ciencias sociales e interculturalidad de la Universidad Santo Tomás, docente investigador de la Universidad Sergio Arboleda, Santa Marta. edimer.latorre@usa.edu.co

Andrea Carolina Rodríguez Fernández

Abogada de la Universidad Sergio Arboleda-Seccional Santa Marta. Joven Investigadora del grupo de investigación Joaquín Aarón Manjarrés, adscrito a la escuela de derecho de la Universidad Sergio Arboleda, seccional Santa Marta. andrea.rodriguezfer@usa.edu.co

Adriana Isabel Londoño Londoño

Docente - investigadora, Líder del programa de propiedad intelectual de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería. adriana.londono@upb.edu.co

Aura Tatiana García Martínez

Economista, Magister en Gestión de la Innovación. Decana de la Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana. Investigadora del Grupo de Investigación Equipo de Estudios Económicos y Administrativos para el Desarrollo Regional - ESDER. aura.garcia@upb.edu.co

Natalia Andrea Tobón Pérez

Docente - investigadora, coordinadora de la Liga del Consumidor de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería. natalia.tobonp@upb.edu.co

CONTENIDO

Introducción

Consumo y consumidores: participación, formación y generación de conocimiento en el Programa “Consuma Caribe”

Introducción	19
Consumo y constitución	20
La experiencia en el programa Consuma Caribe	23
Objetivos, resultados e impactos	24
Promover el fortalecimiento de las asociaciones de ciudadanos consumidores en las ciudades de Cartagena, Santa Marta y Sincelejo	24
Promover en el territorio focalizado por el programa, la articulación de las autoridades nacionales, territoriales y locales en materia de protección y garantía de los consumidores	27
Brindar un modelo de atención jurídico integral para los consumidores quejosos, a partir de las plataformas de servicios de las universidades gestoras del programa	28
Generación de conocimiento y caracterización de las reclamaciones de los consumidores	29
Identificar acciones replicables a proyectos de la misma línea en la región	30
Conclusiones	31
Referencias	31

De la promoción a la protección: desafíos de la descentralización de la política pública de protección al consumidor en la región Caribe colombiana

Introducción	35
Evolución de la normatividad de protección al consumidor en el ordenamiento jurídico colombiano	36
Institucionalidad encargada de la promoción y protección de los derechos de los consumidores en Colombia	38
Contexto	40
¿Qué explica el conocimiento de los derechos de los consumidores? Factores determinantes	42
Reflexiones y conclusiones	45
ReferenciaS	46

La experiencia del programa Consuma Caribe en Cartagena: diagnóstico, avances e impactos

Introducción	51
Panorama institucional de la protección al Consumidor en Cartagena: diagnóstico y transformaciones	52
Caracterización de la población encuestada en la ciudad de Cartagena	53
Consuma Caribe en Cartagena	56
Fortalecimiento institucional	57
Empoderamiento ciudadano y apropiación social del conocimiento	58
Atención	61
Reflexiones	63
Referencias	63

Innovaciones en el derecho del consumo: hacia el fortalecimiento de las capacidades locales y el empoderamiento ciudadano en Santa Marta

Introducción	67
Anotaciones praxeológicas sobre el campo del derecho de los consumidores: una aproximación a las innovaciones normativas en Colombia	68
Aproximación a las realidades locales: “la ciudad que no tiene tranvía”	77
Contingencias en torno a los derechos del consumidor: entre el desconocimiento de la norma y la disonancia cognitiva	82
Conclusiones	85
Referencias	86

Los derechos y rutas de protección de los derechos de los consumidores en el municipio de Sincelejo: un análisis desde el programa Consuma Caribe

Introducción	91
Contexto del departamento de Sucre	92
Resultados de las encuestas	94
Resultados de los talleres cualitativos	97
Hallazgos sobre el conocimiento que tienen los proveedores y productores del municipio de Sincelejo sobre los derechos de los consumidores.	97
Hallazgos sobre el conocimiento de los consumidores de sus derechos	97
Discusión	98
Conclusiones	102
Referencias	103

Realidades del consumidor en la ciudad Montería, una visión de los consumidores frente a sus derechos

Introducción	107
Metodología	110
Contexto de la ciudad de Montería	111
Hallazgos de la encuesta	113
Caracterización de la población encuestada	114
Diagnóstico sobre el estado de los derechos de los consumidores en Montería	117
Percepciones y hallazgos producto de los talleres cualitativos.	121
Estructura metodológica de los talleres	122
Desarrollo de los talleres diagnósticos	123
Taller con estudiantes	123
Taller con personas en condición de desplazamiento	124
Taller con padres de familia	125
Taller con comerciantes	125
Conclusiones	126
Referencias	127

Índice de Tablas

Tabla 1. Conocimiento de la regulación y los derechos de consumidores en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo	41
Tabla 2. Conocimiento de la regulación y los derechos de consumidores en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo por nivel de ingresos	41
Tabla 3. Resultados de la estimación de los modelos de Cartagena y Tres Ciudades	43
Tabla 4. Debilidades y fortalezas de la asociatividad	85

Índice de Imágenes

Imagen 1. Mapa de procesos del Programa Consuma Caribe	24
Imagen 2. Miembros de la Red Nacional de Protección al Consumidor	39
Imagen 3. Mapa de actores para la protección al Consumidor en Cartagena, 2015	52
Imagen 4. Mapa de actores para la protección al Consumidor en Cartagena, 2017	53
Imagen 5. Conversatorio: “Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la Costa Caribe Colombiana	57
Imagen 6. Taller formador de formadores San Andrés	59
Imagen 7. Taller fortalecimiento comunitario y formador de formadores Santa Catalina	59
Imagen 8. Brigada jurídica de protección al consumidor	60
Imagen 9. Kit consultorio jurídico Consuma Caribe	60
Imagen 11. Representación gráfica de la estructura metodológica de los talleres diagnósticos. Estudio fotográfico del desarrollo de los talleres	123

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Conocimiento de los derechos de los consumidores	54
Gráfica 2. Calificación nivel de protección de los Derechos	55
Gráfica 3. Estado del trámite por tema	62
Gráfica 4. Población víctima registrada en el RUV, Santa Marta	79
Gráfica 5. Recepción de solicitudes en plataforma Horus USA-Santa Marta	84
Gráfica 6. Derechos de los consumidores.	94
Gráfica 7. ¿Son respetados los derechos de los consumidores por parte de las empresas que prestan bienes y servicios?	95
Gráfica 8. Entidades encargadas de la promoción y protección de los derechos de los consumidores.	96
Gráfica 9. Principales razones, por las que las empresas que ofrecen bienes y servicios no respetan los Derechos de los consumidores.	96
Gráfica 10. Muestra por estrato socioeconómico para la ciudad de Montería	114

Gráfica 11. Distribución de la Muestra por Etnia	115
Gráfica 12. Distribución de la muestra por nivel educativo	115
Gráfica 13. Distribución por actividad Ocupacional. Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016	116
Gráfica 14. Distribución de la Muestra por Rango promedio de Ingresos. Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016	116
Gráfica 15. Conocimiento de los derechos por Género	117
Gráfica 16. Distribución por Nivel Educativo del conocimiento de los Derechos del Consumidor	118
Gráfica 17. Distribución por estrato Conocimiento de los Derechos del Consumidor.	118
Gráfica 18. Calificación del nivel de protección de los derechos del consumidor	119
Gráfica 19. Calificación del nivel de promoción de los derechos del consumidor	119
Gráfica 20. Conocimiento sobre dónde acudir para que su derecho sea protegido	120
Gráfica 21. Principales razones por las que las empresas que ofrecen bienes y servicios no respetan sus derechos como consumidor	121

Índice de Mapas

Mapa 1. Cobertura de atención del programa Consuma Caribe en Cartagena	61
--	----



**DERECHO
DEL CONSUMO**

INTRODUCCIÓN

Este libro presenta los principales resultados de la ejecución del programa Consuma Caribe, una apuesta desde la academia en alianza con entidades del Estado y financiada por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS, para el fortalecimiento de las capacidades de los consumidores e instituciones locales y regionales como estrategia para aumentar los niveles de promoción y protección de sus derechos en el territorio.

Esta alianza, representada en una red de conocimiento, está conformada por la Universidad de Cartagena, la Universidad Sergio Arboleda, la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Confederación Colombiana de Consumidores.

El programa surge en 2015 luego de identificar debilidades relacionadas con la protección al consumidor, no solo desde el plano institucional sino desde las capacidades básicas de las personas a la hora de participar en una relación de consumo. Desde la formulación y diseño del programa se tuvieron en cuenta estrategias orientadas a crear capacidades a partir de talleres de formación y de fortalecimiento comunitario, lo mismo que a través de brigadas jurídicas dirigidas a funcionarios de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, colectivos y comunidades; así como también de la atención directa a los consumidores desde las plataformas de los consultorios jurídicos de las universidades aliadas.

Luego de tres años de ejecución, en este libro se sistematizan los hallazgos e impactos más relevantes del Programa, con el fin de que sirvan de insumo para la construcción de un panorama general para la protección al consumidor en la región. Así mismo, como experiencia de éxito y aprendizaje de trabajo en red con actores públicos y privados.

En el primer capítulo se presentan y explican los objetivos del Programa, así como también el modelo de gestión por proyectos. El segundo reseña el panorama general de la evolución normativa e institucional de la protección al consumidor en Colombia para después analizar, a partir de los resultados de la encuesta diagnóstica realizada y la información compilada en los consultorios jurídicos de las diferentes ciudades, los

determinantes del conocimiento de los consumidores sobre sus derechos y las normativas que los regulan. Por último en los capítulos tres, cuatro, cinco y seis se presentan los resultados de cada uno de los proyectos que hicieron parte del programa (Cartagena, Santa Marta y Sincelejo) incluyendo los resultados de la implementación del programa en la ciudad de Montería, gracias a la adhesión de la Universidad Pontificia Bolivariana al programa.

CAPITULO 1

**CONSUMO Y CONSUMIDORES: PARTICIPACIÓN,
FORMACIÓN Y GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO
EN EL PROGRAMA “CONSUMA CARIBE”**

**DERECHO
DEL CONSUMO**

CAPITULO 1

CONSUMO Y CONSUMIDORES: PARTICIPACIÓN, FORMACIÓN Y GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO EN EL PROGRAMA “CONSUMA CARIBE”

Rafaela Sayas Contreras ¹

INTRODUCCIÓN

El acto de consumir bienes o servicios para la satisfacción de necesidades ha sufrido variaciones a lo largo de la historia, mediadas por el sistema de producción. En un principio, la producción con carácter artesanal mantenía unas relaciones contractuales equilibradas en el marco de normativas decimonónicas que tributaban al postulado de la buena fe y a la igualdad entre los contratantes. Distantes se pueden percibir hoy esas formas contractuales, las cuales han evolucionado hacia la producción masiva, determinadas en primer lugar por la industrialización y luego por la liberalización de los mercados en un marco de globalización.

El consumo y el acto de consumir han ido evolucionando de la desprotección proporcionada por los códigos civiles y mercantiles (intereses de clase) hacia la protección especializada proporcionada por cláusulas constitucionales y su respectiva regulación legal bajo las formas de estatutos para la protección de los consumidores, esto porque desde la perspectiva de los modelos de Estado Social se impone la protección en la salud y seguridad de los consumidores y la protección para las personas más vulnerables.

1 Abogada docente de la Universidad de Cartagena en grado y Posgrado, Líder científica del Programa Colciencias Consuma Caribe. Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, PhD. en Sociología de la Universidad de Belgrano (Argentina) y candidata a Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena. rafaelaester@gmail.com

Este capítulo inicial plantea un contexto normativo del derecho del consumo en Colombia y describe los alcances del programa a partir de un análisis por resultado de cada objetivo trazado.

CONSUMO Y CONSTITUCIÓN

A partir de la constitución de 1991 Colombia es un estado social de derecho, aspecto que reconfigura el sistema político y jurídico tomando en consideración el respeto y la garantía de la dignidad humana. Según la Corte Constitucional colombiana, este modelo de estado se configura por la realización de los valores constitucionales puestos en relación con el contenido material de la constitución, o dicho de otra manera, de la realización de justicia material y de condiciones mínimas de existencia.

Quiere decir ello que es necesario resaltar desde una perspectiva constitucional el modelo social de protección de los consumidores, el cual teóricamente implica una diferencia cualitativa con la protección que se puede brindar en un Estado que asuma una organización diferente. En ese orden de ideas, el sistema de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios tiene como límites y fin último el respeto y la garantía de la dignidad humana de los consumidores, aspecto que justifica el marco normativo de protección a los consumidores.

Los derechos de los consumidores se encuentran regulados en el Capítulo 3 del Título II, De los derechos, las garantías y los deberes, relacionados con los derechos colectivos y del ambiente, no por ello menos importantes que los derechos a la libertad o la igualdad. Para tales efectos traemos la posición expresada por la Corte Constitucional de Colombia:

“Dicho de otra forma: sin la satisfacción de unas condiciones mínimas de existencia, o en términos del artículo primero de la Constitución, sin el respeto “de la dignidad humana” en cuanto a sus condiciones materiales de existencia, toda pretensión de efectividad de los derechos clásicos de libertad e igualdad formal consagrados en el capítulo primero del título segundo de la Carta, se reducirá a un mero e inocuo formalismo, irónicamente descrito por Anatole France cuando señalaba que todos los franceses tenían el mismo derecho de dormir bajo los puentes. Sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos son una mascarada. Y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son insignificantes”. (Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992).

Para una mayor comprensión, dos aspectos merecen especial consideración. Por una parte, la libertad de empresa, y por la otra, la decisión libre de consumo (bienes y servicios). Respecto de la primera es claro que las actividades económicas y la iniciativa privada son libres (art. 333), de hecho son fundamentales para el desarrollo, sin embargo, esta actividad no puede ejercerse en desmedro de los derechos de los consumidores, entre ellos su dignidad, salud y seguridad. Por ello el Estado debe intervenir (Art. 334) 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”*.

Por otra parte, en el marco de la autonomía de la voluntad, las decisiones de consumo deben ser libres, sin embargo la Constitución Política parte de la base de la debilidad del consumidor frente al mercado, por ello consagra su protección como derecho colectivo, 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 consumidores y usuarios (...)”.

La perspectiva clásica de la igualdad contractual se desnaturaliza cuando nuestras decisiones de consumo se ven enfrentadas al mercado. Distantes están las posturas que ponderaban en el consumidor la racionalidad en las decisiones de consumo, por ello, para asegurar la igualdad material en este campo, se hace imprescindible la intervención del Estado a través de normativas de protección con carácter de “orden público” y que deben ser interpretadas desde el principio de favorabilidad o *“pro consumatore”*.

Así lo plantea el Estatuto del Consumidor en desarrollo de las normativas constitucionales cuando regla que las disposiciones contenidas en él son *“de orden público, cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita... las normas de esta ley deberán interpretarse en la forma más favorable al consumidor. En caso de duda se resolverá a favor del consumidor”* (Art. 4). Así se ha venido planteando desde la normativa europea y señalando como objetivo de la acción política que:

“El desarrollo de las sociedades de consumo exige, para la propia viabilidad del sistema económico, la intervención pública para tutelar como mínimo al consumidor final (o con fines de no mercado) que demanda bienes o servicios en el mercado. Los estados sociales nacionales y el modelo social europeo convierten esta intervención en una función y

objetivo de la acción política [...] la consecuencia obligada si se pretende obtener una protección eficaz, y no dependiente de la autonomía privada como lo hacían los códigos decimonónicos con sus normas dispositivas o supletorias, es que el nuevo derecho de los consumidores es - y debe ser, en los Estados miembros y en la Unión Europea-un derecho objetivo caracterizado por el carácter cogente o imperativo de sus normas legales. El derecho de los consumidores provoca, cabalmente, un cambio de técnica jurídica en el derecho privado patrimonial” (Paniagua & Miranda, 2012, p. 43).

El escenario normativo está planteado desde un marco de protección jurídico y político, sin embargo, el eslabón débil continúa siendo el consumidor, circunstancia que se resume en tres aspectos principales: el desconocimiento de los derechos, los derechos de participación de los consumidores en las políticas públicas y la falta de compromiso del sector productivo en la garantía de los derechos de los consumidores, de manera particular los relacionados con la garantía legal. Este aspecto fue analizado en el marco del Programa Consuma Caribe como categoría de análisis en la encuesta inicial:

“En este ítem responden los encuestados que el 55% de las empresas no respetan sus derechos como consumidores y el 55 % de las personas ha tenido inconvenientes por la compra de un bien o servicio, aspecto que merece ser analizado con mayor detenimiento porque en este sentido los usuarios consideran que las prácticas empresariales lesionan sus derechos, circunstancia que se concreta en inconvenientes relacionados con la adquisición de bienes o servicios, por ejemplo, publicidad engañosa, problemas con las garantías, productos defectuosos y otros” (Marún & Sayas, 2015, p.44).

Este campo que paulatinamente introduce modificaciones importantes en la legislación vigente en Colombia cobra cada día más adeptos, en la medida que muchas controversias contractuales pueden ser solucionadas ágilmente, atendiendo disposiciones que dinamizan las relaciones desde la buena fe contractual en el marco de las relaciones de consumo. Esto ocurre mediante la reglamentación de obligaciones de los oferentes de productos que imponen deberes de seguridad, información, protección contra cláusulas abusivas y mecanismos procesales y administrativos expeditos que respaldan investigaciones para los colectivos de consumidores, o de manera individual, como las acciones de protección al consumidor ante la jurisdicción ordinaria o ante la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

“Quiere decir ello que las competencias de la SIC se erigen como una jurisdicción especializada con respecto a la ordinaria, es decir, la ventaja para el demandante-consumidor, es que es una jurisdicción que va a ser ejercida por un órgano que exclusivamente se encarga de proteger los derechos de los consumidores frente a posibles violaciones, sino que además lo releva de acudir a procesos judiciales que al tiempo deben atender otro tipo de causas”. (Sayas & Medina, 2016, p.127)

LA EXPERIENCIA EN EL PROGRAMA CONSUMA CARIBE

Armar una alianza estratégica que involucrara a actores universitarios, sociedad civil y Estado, constituyó un ejercicio de sinergias exitoso que a la postre se convirtió en programa seleccionado como ganador de la Convocatoria Colciencias 661 de 2014, para programas de ciencia, tecnología e innovación en ciencias sociales, humanas y educación. Su ejecución inició en 2015 en la región Caribe colombiana y fue diseñado como plataforma para la docencia, investigación y proyección social universitaria.

El programa nos puso a prueba como profesionales e implicó un ejercicio de crecimiento conjunto, potenció el desarrollo de capacidades diversas en los equipos, diferentes a las académicas, entre ellas la negociación, el diálogo y la colaboración recíproca.

Los socios de la Red, académicos y gubernamentales, hoy podemos mostrar la importancia de las sinergias en clave territorial para la consecución de propósitos comunes. Respecto de los primeros, la conformación de la red permite que los socios pequeños aprendan de la experiencia de los más grandes, y viceversa. Los últimos, aun cuando sea una ardua labor, apadrinan o prohíjan a los más pequeños en un ejercicio de responsabilidad universitaria y aprendizajes compartidos.

Nuestro socio, la Red Nacional de Protección al Consumidor, permitió nuestro fortalecimiento como equipo, pero también en clave de gobernanza los anclamos al territorio. En ciudades como Cartagena coadyuvamos su instalación en la sede propia de la Casa del Consumidor y muchos de quienes hoy integran su recurso humano se formaron en el programa como jóvenes investigadores.

La experiencia ganada a lo largo de los 30 meses que duró la ejecución nutrirá las reflexiones esbozadas en este documento, ejercicio al que se sumaron a través de la Red de Conocimiento “Consuma Caribe”, participantes como la Universidad Pontificia Bolivariana de Montería y la Universidad Libre en sus sedes de Cartagena y Barranquilla.

OBJETIVOS, RESULTADOS E IMPACTOS

El programa arrancó en un escenario de total desprotección de los consumidores, al punto que éstos asociaban sus derechos patrimoniales vulnerados con derechos constitucionales fundamentales, una señal de que no existía apropiación social de las normas de protección ni de las políticas públicas sobre el tema. La vulneración reiterada de los derechos mencionados ocasionó un detrimento de otros derechos como el de acceso a la justicia y el de una pronta y cumplida justicia. El desarrollo del programa se trazó desde varias aristas que abarcaron cuatro ejes estratégicos: participación y formación ciudadana, políticas públicas, defensa jurídica, generación de nuevo conocimiento y proyección territorial.

Imagen 1. Mapa de procesos del Programa Consuma Caribe



Fuente: Programa Consuma Caribe 2016.

En ese orden de ideas pasaremos a examinar los objetivos trazados y los logros por objetivo, especificando las debilidades y fortalezas halladas en el territorio.

PROMOVER EL FORTALECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES DE CIUDADANOS CONSUMIDORES EN LAS CIUDADES DE CARTAGENA, SANTA MARTA Y SINCELEJO

El fortalecimiento de las asociaciones de ciudadanos consumidores se basó en la estrategia “formador de formadores”, para lo cual se diseñó el modelo pedagógico que

corresponde al proceso misional de “participación y formación” como componente fundamental del programa, cuyo eje es el ciudadano y su proceso de aprendizaje.

Para efectos del diseño del modelo pedagógico se considera al ciudadano como un individuo que debe satisfacer sus necesidades primarias y tomar decisiones para acceder a la compra de bienes y servicios ofrecidos por el mercado, pero que debe conocer sus derechos para ser un consumidor “bien informado” y optimizar sus decisiones.

Los procesos de aprendizaje en la educación desescolarizada tienen referentes que necesariamente deben ser flexibles, por ello se consideró que el proceso debía formularse desde la pedagogía social.

Esta busca la formación del individuo distanciándose de la formación netamente académica e inclinándose hacia la construcción de un ciudadano activo, participativo y consciente. Por tal motivo incluye diversas perspectivas: éticas, sociales, políticas, económicas y culturales, que permiten la consecución del objetivo. Así lo explican Bedmar, & Añaños (2006):

“La peculiaridad de la pedagogía social consiste en la atención privilegiada que ésta dedica al fenómeno educativo en sus relaciones con la sociabilidad, con los comportamientos colectivos, las ideologías, las visiones del mundo. Entre las finalidades prioritarias está la construcción de instrumentos conceptuales, culturales, lingüísticos que nos ayudan a estudiar el conjunto de problemáticas y a individualizar las intervenciones socioeducativas, en sentido liberador y emancipatorio. Se delinea así un proceso de aclaración ideológica y de concienciación de las personas, según la tensión que debería ser característica de cada ciencia práctica, una tensión comprometida, experimental y sustanciada por una trama teórica profundamente empapada de sentido moral”. (Pág. 8)

Los contenidos de la estrategia “formador de formadores” se orientan alrededor de tres componentes: a) *el enfoque de derechos* b) *la participación ciudadana y democracia*, c) *las instituciones y el control social*. Estos componentes se privilegiaron, teniendo en cuenta que se trazó como propósito el empoderamiento ciudadano para la transformación social. Bajo esta perspectiva son los ciudadanos activos quienes deben jalonar los cambios sociales, planteando nuevas dinámicas socio-espaciales e incidiendo en las instituciones, de tal forma que participen en la toma de decisiones que los afecten.

A partir de estos tres ejes se buscó incidir en las dimensiones cognoscitivas, personales y afectivas de los ciudadanos-consumidores, para tributar desde el programa a una ciudadanía activa. Los procesos de formación se planearon desde el desarrollo de competencias de saber, saber hacer en contexto y el ser, lo que imprime una nueva di-

námica, puesto que el énfasis se hace en los problemas reales de los derechos vulnerados que afectan los derechos patrimoniales de los consumidores.

El programa de formación estuvo acompañado de la estrategia de comunicación del conocimiento con base en la *“Cartilla Pedagógica”* con circulación de contenido impreso, multimedia y virtual. En la versión impresa se hizo un tiraje de 2.000 cartillas pedagógicas bajo el título *“Participación Ciudadana y Derechos de los Consumidores: Estrategia Formador de Formadores”*, desarrollada con la intención de ofrecer una guía a la ciudadanía para conocimiento de sus derechos y las vías jurídicas para ejercerlos. Desde la perspectiva pedagógica la cartilla hace un llamado a *“aprender, difundir y participar”*, señalando las autoridades administrativas y judiciales ante las que se pueden interponer mecanismos jurídicos de protección al consumidor.

Para completar la estrategia se imprimieron más de 5.000 folletos para divulgar información en los eventos del programa y en puntos clave de las ciudades focalizadas. Dichos folletos informan sobre los derechos del consumidor, la ruta de protección al consumidor y la ubicación de los consultorios jurídicos de las universidades que conforman la Red Consuma Caribe, donde son atendidas sus solicitudes.

Los siguientes logros permiten mostrar que el objetivo se cumplió, incluso más allá de lo planteado inicialmente:

Se realizaron 31 talleres formador de formadores en los que se capacitaron 671 consumidores. Así mismo, se hicieron 18 talleres de fortalecimiento comunitario, 9 talleres diagnósticos, 8 mesas de trabajo con autoridades locales para la protección del consumidor, 4 brigadas jurídicas de atención al consumidor, 7 capacitaciones y charlas en temas de protección al consumidor con acompañamiento de funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio, 4 conversatorios temáticos sobre derecho del consumo y un seminario internacional de políticas comparadas de protección al consumidor, con participación de profesores colombianos, españoles y peruanos.

El impacto del programa en esta línea de trabajo muestra el avance a nivel local en la promoción de los derechos de los consumidores, el conocimiento de los mismos y la ruta de atención, aspecto que determina la afluencia de ciudadanos a los consultorios jurídicos para que se les oriente en la defensa jurídica de sus derechos vulnerados y la capacidad instalada que dejó el programa a través de la puesta en marcha de las ligas universitarias de consumidores.

PROMOVER EN EL TERRITORIO FOCALIZADO POR EL PROGRAMA, LA ARTICULACIÓN DE LAS AUTORIDADES NACIONALES, TERRITORIALES Y LOCALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS CONSUMIDORES

Este aspecto fue difícil de trabajar por el tipo de racionalidad en torno de las políticas públicas y el desconocimiento de las obligaciones legales por parte de los funcionarios de orden territorial y local. Este componente está relacionado con la regionalización de la protección al consumidor y buscó aportar insumos que lograran la articulación de la política pública nacional con el territorio y los ciudadanos, propiciando espacios y mesas técnicas de trabajo de integración de los consejos locales y regionales de protección al consumidor que integran la Red Nacional de Protección al Consumidor – RNPC- (art. 75).

De igual manera y reforzando las competencias territoriales de las autoridades en la materia, sostiene el parágrafo del art. 76 del Estatuto del Consumidor que:

“Los alcaldes y gobernadores del país garantizarán el funcionamiento de los Consejos de Protección al Consumidor, que correspondan a sus respectivas jurisdicciones, conforme a lo dispuesto en las normas pertinentes, en especial el Decreto 3168 de 1983. 1009 de 1988 y la Directiva presidencial 04 de 2006”.

Se partió de un antecedente poco grato. Los Consejos Locales de Protección al Consumidor eran inexistentes o si estaban constituidos no ejercían ningún tipo de actividad de promoción y difusión de derechos. Para avanzar en ese objetivo se trabajó con la RNPC para lograr el acercamiento con funcionarios de las respectivas alcaldías. Sobre el particular se pueden observar avances, sin embargo la capacidad del programa y de la RNPC es desbordada por el poco interés de las autoridades locales, o por focos de interés temporal.

Desde el programa se propiciaron reuniones técnicas con las autoridades locales (Secretaría del Interior), las asociaciones de comerciantes y la sede local de la Confederación Colombiana de Consumidores. En Cartagena se reunió la mesa técnica para la socialización del decreto No. 8 de 2016, que reglamentó el Acuerdo Distrital No. 2 de 2016, para la conformación del Consejo Distrital de Protección al Consumidor, en el que tienen asiento el Alcalde, el Secretario del Interior, el Secretario de Planeación, el director del DADIS, el director de la UMATA, dos representantes de las asociaciones de consumidores locales, un representante de FENALCO y uno de la Superintendencia de Industria y Comercio. Hasta la fecha solo existe la reglamentación, y el procedimiento de formalización sin que se hubiere logrado la puesta en marcha del Consejo respectivo.

Respecto al impacto, en Cartagena el programa Consuma Caribe logró una sensibilización en torno de las capacidades para articular a diferentes actores locales en pos de los mismos objetivos en un marco de gobernanza compartida. En Sincelejo se constituyó la liga universitaria de consumidores y se obtuvo su resolución de funcionamiento. En Sucre se logró además conformar dos ligas de consumidores en los municipios de San Onofre y San Marcos. Este trámite no se pudo cumplir en la ciudad de Santa Marta, ya que las autoridades no han expedido la resolución de funcionamiento a la Liga Universitaria de la Universidad Sergio Arboleda, aun cuando el trámite se hizo en tiempo y forma.

La constitución y formalización de las Ligas Universitarias de Consumidores permitió que formáramos parte activa de la RNPC.

BRINDAR UN MODELO DE ATENCIÓN JURÍDICO INTEGRAL PARA LOS CONSUMIDORES QUEJOSOS, A PARTIR DE LAS PLATAFORMAS DE SERVICIOS DE LAS UNIVERSIDADES GESTORAS DEL PROGRAMA

La atención jurídica consiste en una estrategia de protección al consumidor que implica el asesoramiento, la recepción de la queja o denuncia, el llamado a arreglo directo o conciliación cuando sea del caso, la formulación de la queja o la demanda ante la SIC en los casos que corresponda y la trazabilidad del proceso, lo cual se consigue a través de la plataforma HORUS.

Este aspecto del programa se ejecutó con éxito, con 696 usuarios atendidos con corte al mes de julio de 2017.

La atención personal se ofreció en las sedes de los consultorios jurídicos de las universidades vinculadas al programa, a través de brigadas itinerantes en las comunidades y en la sede de la Casa del Consumidor de Cartagena, en la que el programa hizo presencia con su equipo de abogados y estudiantes en práctica.

La cobertura de la atención estuvo a cargo de las ligas universitarias y los consultorios jurídicos, a través de docentes, abogados y estudiantes en prácticas, quienes prestaron servicios de asesoría, reclamación y demandas (acción de protección al consumidor).

Sumado a la atención presencial, para alcanzar este objetivo también se buscó que los usuarios pudieran acceder directamente a la página web del programa y conocer el estado de su proceso. Para ello se conformó un equipo interdisciplinario integrado por economistas, administradores, ingenieros y abogados, quienes diseñaron un software que se denominó “*Sistema de Gestión de trámites HORUS*”. Esta herramienta informática permite gestionar a través de la web los trámites que ingresan al programa

para la defensa de los derechos del consumidor, cuyo registro fue concedido el día 21 de diciembre de 2015 por la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

El sistema de atención implica el trazado de los procesos y reclamaciones, lo cual permitió recopilar información de todos los usuarios en las tres ciudades, como tipos de reclamo, a quién se reclama, y perfil socioeconómico del reclamante. Adicionalmente los datos cualitativos permitieron trazar una cartografía del territorio por estrato social, que permitió establecer como conclusión que las vulneraciones en materia de consumo afectan a todos los estratos socioeconómicos.

Para completar el modelo de atención se diseñó y lanzó la página web oficial del programa, desde la cual puede accederse a los resultados de las encuestas en las distintas ciudades, datos estadísticos y de georreferenciación. Puede además hacerse la encuesta en línea del Programa, consultar el estado de los trámites interpuestos, visualizar las actividades del programa y de los proyectos, así como también las noticias y actualizaciones en temas de consumo.

Las actividades generaron capacidad instalada en las ligas, especialmente en la universidad ejecutora del programa (Cartagena), por la sinergia que se logró con la Casa del Consumidor al desplegar la defensa jurídica de los consumidores que a diario requieren los servicios de la Liga y de los estudiantes en práctica del consultorio jurídico “Consuma Caribe”.

GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO Y CARACTERIZACIÓN DE LAS RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES

Este objetivo aborda la dimensión teórica-conceptual del programa y sus aportes a la generación de conocimiento y formación de recurso humano para la ciencia y la tecnología. El mismo se cumplió a cabalidad superando el límite de productos que inicialmente se estableció, a continuación los productos científicos asociados a este objetivo:

- Participación de sus investigadores en eventos científicos, reflejada en la presentación de 34 ponencias, 11 de ellas en escenarios internacionales y 23 en el país.
- Asesoría de trabajos de grado en el tema de consumo. Los investigadores principales del proyecto asesoraron cuatro tesis de posgrado y seis de pregrado.
- Aportes a la comunidad académica. Se implementó y fortaleció la línea de investigación en consumo en cada uno de los grupos de investigación de las

sedes que conforman la Red Consuma Caribe, desde la cual, también se proporcionó apoyo al programa de doctorado Rudecolombia.

- Se conformaron semilleros de investigación especializados en Derecho del Consumo y se formaron 10 jóvenes investigadores.
- Resultados adicionales: dos pasantías de investigación en Derecho del Consumo en la Universidad Complutense de Madrid y la estrategia de circulación virtual del conocimiento con la página web consumacaribe.org.
- El núcleo de los estudios en el tema de los consumidores creció en análisis y exhaustividad. De la ejecución del programa se derivaron temas novedosos como consumidor vulnerable alimentario, consumidor y publicidad engañosa, obsolescencia programada, y principio de igualdad y no discriminación en materia de consumo.

IDENTIFICAR ACCIONES REPLICABLES A PROYECTOS DE LA MISMA LÍNEA EN LA REGIÓN

Se exploraron nuevos territorios para determinar las posibilidades de réplica del programa y el estado de los derechos de los consumidores. En este contexto se cumplieron visitas a Montería, San Andrés y Riohacha.

En la isla de San Andrés la experiencia del programa fue muy enriquecedora, ya que éste es un territorio carente de políticas públicas de consumo. Allí se realizaron tres talleres formador de formadores con énfasis en la protección al consumidor turista, en los que participaron estudiantes del SENA, colegios, líderes locales y comerciantes.

Así mismo, en el Consejo Local de Protección al Consumidor se socializó el documento *“Lineamientos técnicos para Consejos Locales de Protección al Consumidor”*, publicado por el programa para promover la reactivación y buen funcionamiento de esta instancia en el territorio.

En términos generales, el programa contribuyó con la estrategia de territorialización de las políticas públicas de protección al consumidor, participando a través de las ligas, docentes, investigadores y sedes de consultorios jurídicos, de manera activa y mancomunada con la RNPC en los ejes de formación, incidencia y atención jurídica de usuarios.

Uno de los impactos del programa fue la mayor cobertura en atención jurídica desde los consultorios universitarios y una mayor accesibilidad desde el espacio (geográfico y virtual) para los usuarios en la región.

La actividad de las ligas universitarias de consumidores, sumada a la de instituciones como la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y la Confederación Colom-

biana de Consumidores, permiten contrastar el nivel de protección y eficacia de los derechos de los consumidores. Esta oportunidad puede ser útil para desarrollar investigaciones posteriores o en el marco del mismo programa, que planteen soluciones jurídicas a posibles conflictos o a vacíos normativos en materia de Derecho de Consumo y el Estatuto de Protección al Consumidor.

Así mismo, se consolidaron núcleos de estudios sobre el derecho del consumo desde las dinámicas sociales y desde las políticas públicas regionales, con lo cual se fortalecerán actores de ciencia y tecnología, lo mismo que los investigadores. En ese marco se profundizó el conocimiento sobre las dinámicas poblacionales asociadas al fortalecimiento de la democracia, al tiempo que se ahondó en el análisis de diagnósticos y modelos econométricos que dan cuenta de los efectos de variables socioeconómicas en el conocimiento de los derechos de los consumidores.

El programa contribuyó al mejoramiento de la calidad de vida de la población, haciendo partícipes a los consumidores de procesos pedagógicos de conocimiento de derechos y construcción de una ciudadanía activa, que abona a la cimentación de una sociedad más equitativa e incluyente.

CONCLUSIONES

La ejecución del programa dejó para cada uno de los actores vinculados a la Red un cúmulo de aprendizajes y capacidades instaladas que permite continuar con procesos de promoción, protección y defensa de los consumidores.

En cada uno de los ejes estratégicos se obtuvieron resultados significativos en términos de políticas públicas más incluyentes para la ciudadanía y se identificaron las barreras para la eficacia del estatuto del consumidor, las cuales se concretan en la falta de voluntad y/o desconocimiento de las autoridades locales de sus obligaciones legales en la promoción y protección, en particular de la garantía para el funcionamiento de los Consejos Locales de Protección al Consumidor.

Otra debilidad se relaciona con los obligados y los beneficiarios de la cadena de consumo, aquellos porque soslayan las obligaciones legales, cargando a los consumidores con las pérdidas ocasionadas por la deficiencia en los productos, y estos porque les falta asumir con racionalidad el rol de consumidores bien informados en el marco de relaciones de consumo más equitativas.

REFERENCIAS

Bedmar, M., & Añaños, F. (2006). *Introducción a la pedagogía/Educación Social*. Granada: Grupo Editorial Universitario. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente-

te. Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional. Bogotá, D.C. 1991. N°.116.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Nuevo Estatuto del Consumidor.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992.

Marún, K & Sayas, R. (2015). *Participación ciudadana, consumo y políticas públicas, una perspectiva de control social*. En: Memorias I Encuentro Internacional: Simposio-Las Ciencias Sociales en Contextos. Colombia: Universidad de Cartagena.

Paniagua, M & Miranda L. (2012). *La protección de los consumidores y usuarios y la irrupción del derecho de los consumidores*. En: Derecho (privado) de los consumidores. Madrid: Editorial Marcial Pons.

Sayas, R. & Medina, R, (2016). *Caracterización de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de la protección de los derechos del consumidor*. Revista *Advocatus*, volumen 14 No. 27. Colombia. Universidad Libre, Seccional barranquilla.

CAPITULO 2

**DE LA PROMOCIÓN A LA PROTECCIÓN: DESAFÍOS
DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
EN LA REGIÓN CARIBE COLOMBIANA**

**DERECHO
DEL CONSUMO**

CAPITULO 2

DE LA PROMOCIÓN A LA PROTECCIÓN: DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN LA REGIÓN CARIBE COLOMBIANA

Rosaura Arrieta Flórez ²
Katleen Marun Uparela ³

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigencia de la Ley 1480 de 2011 supone para el ordenamiento jurídico colombiano y para la administración pública una serie de cambios, traducidos en la creación de nuevas disposiciones normativas a favor del consumidor, una jurisdicción especializada y una red de instituciones para garantizar su protección.

Más allá del desafío que representa para la administración pública asumir estos cambios, el mayor reto se presenta en la descentralización real y efectiva de la política pública, en la medida en que el campo de acción de las instituciones no puede limitarse al centro del país; pues ello traería como resultado una desprotección en las regiones que, por encontrarse alejadas del centro, no cuentan con presencia institucional suficiente, o en el mejor de los casos, una institucionalidad débil en lo técnico y financiero para asumir las nuevas competencias.

Por lo anterior, surge la necesidad de hacer llegar la política pública a las regiones mediante la actuación coordinada de las instituciones que forman parte de la Red Nacional de Protección al Consumidor, para que de manera gradual se cierre la brecha en-

2 Docente Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno. Universidad de Cartagena. Investigadora grupo CTS. lpreg2@unicartagena.edu.co

3 Abogada de la Universidad de Cartagena, joven investigadora del Programa Consuma Caribe, investigadora del Grupo Conflicto y Sociedad. katleenmu@gmail.com

tre estas instituciones y el ciudadano, y pueda darse en el territorio un aumento en los niveles de protección y promoción de estos derechos.

En este capítulo se reseña un panorama general de la evolución normativa e institucional de la protección al consumidor en Colombia, con el objeto de proporcionar al lector un panorama del contexto jurídico y organizacional alrededor del tema. Posteriormente se presentan los principales hallazgos obtenidos a partir del análisis de la información primaria recopilada tanto en la encuesta diagnóstica realizada en el marco del programa Consuma Caribe, como en la base de datos generada en los consultorios jurídicos a partir del software de atención a usuarios –HORUS–.

El objetivo es analizar los determinantes del conocimiento de los consumidores sobre sus derechos y las normativas que los regulan, partiendo de la hipótesis de que el ejercicio de los derechos tiene como condición necesaria su conocimiento. Por tanto, el conocimiento que tienen los consumidores sobre sus derechos y las normas de protección, se considera esencial para la formulación de estrategias de mejoramiento en la efectividad de la promoción y defensa de los derechos del consumidor en la región caribe colombiana.

EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

En materia de protección al consumidor el primer antecedente normativo en Colombia es la Ley General de Consumo, o Ley 73 de 1981, por la cual el Estado colombiano interviene en la distribución de bienes y servicios para la defensa del consumidor, en la cual se incluyen aspectos básicos como: mecanismos y procedimientos administrativos de responsabilidad por la idoneidad y calidad de los bienes y servicios, creación de organismos de orden administrativo y jurisdiccional, expedición de normas sustantivas y de procedimiento para asegurar el cumplimiento de las cláusulas especiales de garantía para compraventa y prestación de servicios, responsabilidad de los productores por su propaganda comercial, vigilancia y control de las unidades de peso, volumen y medidas, obligatoriedad para todos los proveedores y expendedores de fijar públicamente el precio de los bienes y servicios, y la regulación de todo lo relativo a la organización, reconocimiento y régimen de control y vigilancia de las asociaciones y ligas de consumidores.

En desarrollo de lo anterior, y con el objetivo de fomentar la creación y funcionamiento de organizaciones civiles que asuman como tarea la promoción y defensa de los derechos del consumidor, consagrados en las normas vigentes hasta aquel momento, se expidió el Decreto 1441 de 1982, que regula lo correspondiente a las Ligas y Asociaciones de consumidores, su organización, reconocimiento y régimen de control

y vigilancia, vigente a la fecha. De esta manera, desde el plano normativo se reconoce la existencia de organizaciones como fruto de la materialización del derecho de asociación para garantizar la protección, la información, la educación, la representación y el respeto de los derechos de los consumidores.

Posteriormente, en diciembre de 1982 se expidió el Decreto 3466, Estatuto del Consumidor, vigente hasta 2011. En este decreto se define por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano la noción de consumidor y se hace desde la perspectiva contractual, ubicándolo como aquella persona que “contrate la adquisición, utilización o disfrute de un bien o la prestación de un servicio” para satisfacción de sus necesidades.

Este decreto además regula lo relacionado con la fijación de precios máximos al público, la garantía de los productos, la calidad e idoneidad de los bienes y servicios, los procedimientos administrativos para imponer sanciones por incumplimiento a las disposiciones contenidas en esa norma, y se asignan funciones de vigilancia y control a la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la SIC).

En 1991, con la expedición de la nueva Constitución Política, se logra la constitucionalización del derecho de consumo, consagrándolo como derecho colectivo y se determina la intervención del Estado en el ciclo de producción, con el fin de proteger a los consumidores como último eslabón de la cadena productiva.

Además de estas normas de carácter general, son expedidas normas de carácter especial tendientes a regular las situaciones en las que el consumidor se convierte en usuario de un servicio o producto específico, como la Ley 100 de 1993, que crea el sistema de seguridad social integral y regula el control y funcionamiento de sus entidades para garantizar la prestación de un servicio de calidad.

También aparece la Ley 142 de 1994 que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, regulando la prestación de estos servicios para que sean proporcionados siguiendo estándares de calidad para los usuarios.

Además se expide en el año de 1996 la Ley 300, para regular lo relacionado con el consumidor de servicios turísticos, como una categoría especial de consumidor, la cual fue modificada por la Ley 1558 de 2012 y compilada en el Decreto 1074 de 2015.

Como otra categoría especial de consumidor se presenta a los arrendatarios, a los cuales se busca proteger con la Ley 820 de 2003, que establece todos los parámetros bajo los cuales deben regirse los contratos de arrendamiento de vivienda urbana, atendiendo a principios constitucionales en relación con una vivienda digna y a la función social de la propiedad.

Luego entró en vigencia la Ley 1328 de 2009, la cual establece los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores financieros en sus relaciones con las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

En este mismo año se expide la Ley 1341 que determina el marco general para la formulación de las políticas públicas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, teniendo como principal objetivo la protección de los derechos de los usuarios de las TIC's, así como el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data.

En el 2011, con la Ley 1480, o Nuevo Estatuto del Consumidor, se 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 en caso de vulneración de derechos del consumidor. Esta norma consagra los derechos de los consumidores, protegiéndolos frente a los riesgos para su salud y seguridad, garantizando el acceso a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas e incluyendo la educación y la libertad de constituir organizaciones de consumidores como derechos de los mismos.

Este recorrido normativo termina con la Ley 1581 de 2012, que establece derechos especiales para los titulares de datos personales, los cuales encierran el derecho constitucional de las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, así como también el derecho a la información.

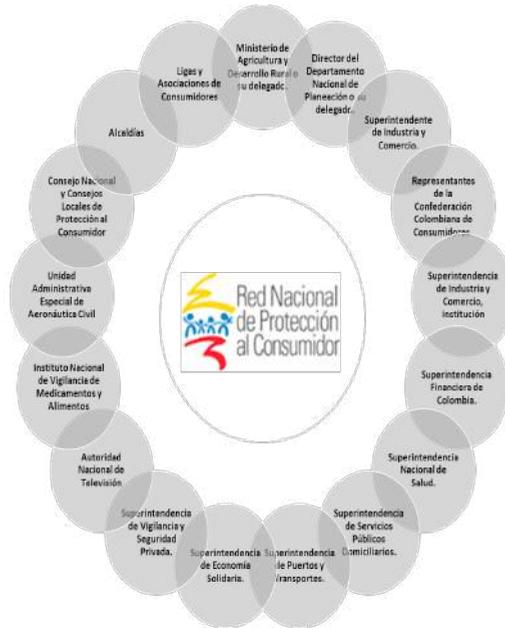
INSTITUCIONALIDAD ENCARGADA DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN COLOMBIA

El engranaje institucional juega un papel importante a la hora de medir el nivel de promoción y protección de derechos específicos, pues son las instituciones las encargadas de cumplir estas funciones. De esta forma, con la entrada en vigencia del Nuevo Estatuto del Consumidor la institucionalidad de protección a los consumidores en Colombia logra consolidarse, puesto que además de ratificar a la SIC como la encargada de esta tarea, -asignándole facultades jurisdiccionales para resolver controversias originadas entre consumidores, productores y proveedores- crea un sistema especial llamado Red Nacional de Protección al Consumidor (en adelante RNPC).

La RNPC es un equipo interinstitucional que trabaja por la defensa y promoción de los derechos de los consumidores, involucrando actores de distinta naturaleza y competencias tales como Superintendencias, Ministerios, Gobernaciones, Consejo Nacional y Local de protección al consumidor, Alcaldías, Ligas y asociaciones de consumidores.

Por disposición del artículo 75 de la Ley 1480 de 2011, la Red está “*encargada de difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los Consumidores en todas las regiones del país*”, estableciendo funciones en cabeza de las alcaldías y los distintos ministerios con relación a su sector regulado y a las políticas sectoriales de cada uno.

Imagen 2. Miembros de la Red Nacional de Protección al Consumidor



Fuente: elaboración de las autoras.

Con el objetivo de lograr el cumplimiento de los derechos de los consumidores en todas las regiones, y de descentralizar progresivamente la política pública, la RNPC cuenta en las distintas ciudades principales del país con las alcaldías mayores y locales, por su función legal atribuida por el Estatuto. Así mismo, con las llamadas Casas del Consumidor, proyecto bandera de esta red para garantizar la presencia institucional de la SIC y otras entidades en diversas ciudades, proporcionando un espacio de confluencia de autoridades de protección en un solo espacio para brindar a los consumidores la asesoría y atención requerida desde el enfoque interinstitucional.

Así las cosas, puede observarse que desde la vigencia del Nuevo Estatuto del Consumidor la actuación de las instituciones relacionadas con la protección del mismo ha cobrado un mayor protagonismo, al menos desde el ámbito normativo. El objetivo

debe ser que la aplicación de la política pública sea efectiva en todo el territorio.

CONTEXTO

Durante los dos años de implementación del programa Consuma Caribe se compiló información primaria que dio cuenta del conocimiento que tienen los consumidores sobre sus derechos y las leyes que los regulan. Esta información también permitió evidenciar la prevalencia de casos de vulneración de derechos en las tres ciudades del Caribe colombiano analizadas (Cartagena, Santa Marta y Sincelejo).

Para lo anterior se realizó una encuesta y se desarrollaron talleres de diagnóstico participativo en las tres ciudades con diferentes grupos de ciudadanos (veedores, líderes y lideresas, estudiantes, entre otros).

La encuesta tiene un tamaño muestral de 1.489 personas y representatividad por edad para las zonas urbanas de las ciudades estudiadas y se estructuró en tres módulos: el primero contiene información socio económica de los encuestados como edad, nivel educativo e ingresos y posición ocupacional. El segundo indaga sobre el conocimiento de la norma y los organismos protectores de los consumidores, y el último, da cuenta de los principales problemas sufridos por los encuestados en relación con su rol de consumidores.

La encuesta arrojó que en las tres ciudades más de la mitad de la población no conoce sus derechos. En Cartagena el 54,3% de los encuestados afirma no conocer sus derechos y el 48.8% afirma no conocer el Estatuto del Consumidor. Los resultados para Santa Marta y Sincelejo son similares, en ambas ciudades el 60% de los encuestados afirmó no conocer sus derechos como consumidor, en contraste con las personas que manifestaron conocer el estatuto del consumidor que superó el 50%. (tabla 1).

La tabla 2 muestra la correlación existente entre el conocimiento de los derechos y el nivel de ingreso de los encuestados. Es así como para Cartagena, el conocimiento de los derechos es tres veces mayor en los encuestados con mayor nivel de ingreso, mientras en Sincelejo y Santa Marta la proporción es de dos veces.

Por otra parte, sólo el 10.3% de los encuestados manifestó que sus derechos son protegidos adecuadamente (bueno y excelente), lo que contrasta con que el 38.6% de los encuestados evalúan el grado de promoción como malo o regular. Estos dos aspectos, promoción y protección, son elementos que estructuran de manera importante el deber ser de las instituciones en materia de derechos del consumidor. Tanto la promoción como la protección están en cabeza de los miembros de la RNPC y, por tanto, al hablar de estos aspectos es obligatorio remitirse a los mismos organismos.

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

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

Fuente: cálculos de las autoras con base en la Encuesta Consuma Caribe.

Tabla 2. Conocimiento de la regulación y los derechos de consumidores en Cartagena, Santa Marta y Sincelejo por nivel de ingresos

Nivel de ingreso		Conocimiento del Estatuto del Consumidor			Conocimiento de los derechos de consumidor		
		Cartagena	Santa Marta	Sincelejo	Cartagena	Santa Marta	Sincelejo
Menos de 1 Smmlv	No	68,6%	61,6%	64,4%	62,3%	67,3%	63,9%
	Sí	28,3%	37,7%	35,6%	37,7%	32,7%	36,1%
Entre 1 y 2 Smmlv	No	39,9%	49,1%	52,5%	55,8%	57,7%	60,8%
	Sí	58,9%	48,6%	47,5%	44,2%	42,3%	39,2%
Entre 2 y 5 Smmlv	No	33,3%	29,5%	36,1%	42,2%	47,7%	47,2%
	Sí	66,7%	65,9%	63,9%	57,8%	52,3%	52,8%
Más de 5 Smmlv	No	5,3%	12,5%	30,0%	0,0%	37,5%	30,0%
	Sí	94,7%	87,5%	70,0%	100,0%	62,5%	70,0%

Fuente: cálculos de las autoras con base en la Encuesta Consuma Caribe.

Otro indicador que da cuenta de las capacidades reales de los ciudadanos para exigir sus derechos es el conocimiento de la ruta de atención cuando se presentan problemas. De los encuestados, el 71.6% no sabe a dónde acudir en caso de vulneración.

Finalmente, para hacer efectivos los derechos y exigirlos en un posible caso de vulneración, el consumidor debe estar medianamente informado acerca de cuáles son los mecanismos y figuras jurídicas de las que se puede valer. En este caso el conocimiento

del Estatuto del Consumidor cobra gran relevancia puesto que señala cuáles son estos mecanismos y cómo utilizarlos.

En la mayoría de los casos (59.4%) los consumidores consideran que las acciones interpuestas no son efectivas, esto puede explicarse desde el punto anterior, es decir, no necesariamente se debe a que la acción no sea efectiva en sí misma, sino a que la acción escogida por el consumidor no es la apropiada para su caso, lo que se origina desde la imposibilidad de distinguir entre una demanda y una denuncia y cuáles son los casos en los que debe hacer uso de cada una.

En general, los resultados arrojados por la encuesta revelan el desconocimiento que existe de los derechos, la normatividad que los regula, la institucionalidad responsable de garantizarlos y la ruta de atención existente en los territorios.

En este sentido, conocer la norma y los derechos de que son titulares los consumidores, son aspectos esenciales para el ejercicio pleno de los derechos, y eventualmente, dado que se cumplen otras condiciones, de su garantía efectiva.

Teniendo en cuenta la premisa anterior, a continuación se presentan los resultados del modelo econométrico propuesto para analizar los determinantes del conocimiento que tienen los consumidores de Cartagena, Sincelejo y Santa Marta sobre sus derechos y las leyes que lo regulan.

¿QUÉ EXPLICA EL CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES? FACTORES DETERMINANTES

Para analizar los factores que determinan que los consumidores conozcan sus derechos se propone un modelo probit. En los modelos Probit se asume una distribución normal la cual puede escribirse en la forma de un modelo de probabilidad condicional $f(y|x; \beta) = [\Phi(x'\beta)]^y [1 - \Phi(x'\beta)]^{1-y}$, que bajo el supuesto de errores distribuidos independientemente como una distribución normal con media cero y varianza σ^2 , puede escribirse de la siguiente forma:

$$\pi(x; \beta) = 1 - \Phi\left(-\frac{x'\beta}{\sigma}\right) = \Phi\left(\frac{x'\beta}{\sigma}\right). \quad (1)$$

Las variables dependientes son de orden cualitativo: toman el valor de 1 si los encuestados conocen sus derechos como consumidores (Ley 1840, Estatuto del Consumidor), y de cero en caso contrario. Las variables explicativas utilizadas fueron: sexo, rol dentro del hogar de sus integrantes (jefatura), edad, grupo étnico, nivel educativo y de ingresos.

Los resultados de la estimación permiten establecer conclusiones para el conjunto de las ciudades analizadas: Cartagena, Santa Marta y Sincelejo (tabla 3). La variable explicada se interpreta en dos sentidos: por una parte, si los ciudadanos conocen o no

la norma sobre protección al consumidor, y por otra, si independientemente de conocer la norma, saben que tienen derechos como consumidores.

Tabla 3. Resultados de la estimación de los modelos de Cartagena y Tres Ciudades

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

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

Fuente: elaboración de las autoras con base en la Encuesta Consuma Caribe.

Este tratamiento de la variable dependiente pretende capturar las diferencias en la naturaleza de la norma versus el ejercicio de los derechos. El punto de vista de este trabajo apunta hacia el hecho de que pueden existir múltiples obstáculos de quienes conocen la norma, pero no hacen uso efectivo de los derechos, por lo que las inequidades -traducidas en oportunidades para el uso de las instancias de la misma regulación- no pueden superarse.

En este sentido, no solo bastaría para el ciudadano la existencia y el conocimiento de la norma, sino que se requiere el ejercicio efectivo de derechos dado que se han creado las instancias para ello, y que en este ejercicio no haya obstáculos para lograrlo.

En general las variables independientes utilizadas explican convenientemente la probabilidad de conocimiento de la norma sobre protección del consumidor, y en particular, determinan con mayor magnitud la probabilidad de conocimiento de sus derechos. Este resultado se presenta para los niveles de análisis de Cartagena y del agre-

gado regional. Comparativamente, el modelo estimado para Cartagena presenta mayor potencia explicativa que el ejercicio empírico realizado para el agregado regional.

Las variables que mejor explican la probabilidad de conocimiento de la norma en Cartagena son la **edad** (aunque su efecto marginal es muy bajo) y especialmente la **educación**. De hecho, por cada año educativo acumulado la probabilidad de conocer la regulación aumenta en 6.5 puntos porcentuales.

En el agregado regional las variables explicativas que mejor determinan este conocimiento son, además de la edad y la educación, el **sexo** y el **ingreso**. Para el ingreso, el cambio en la probabilidad de conocer la norma aumenta 5% cuando éste supera un salario mínimo legal vigente. A su vez, si el usuario es hombre la probabilidad de conocerla se reduce en 7.6 puntos porcentuales que cuando es mujer.

Cuando se pasa al modelo de conocimiento de derechos los resultados en Cartagena son tanto más robustos como sugestivos. De hecho, el tamaño de los efectos de algunas variables es mayor (como en la edad, donde el efecto es doce veces mayor que en el primer modelo) y entran en consideración otras variables explicativas como la **condición de jefe del hogar** y el **ingreso**.

El efecto de esta condición de cabeza de hogar es muy alto, ya que la probabilidad de conocer los derechos de consumidores aumenta 12.6 puntos porcentuales que en las personas que no cumplen este rol en el hogar. Sin embargo, el efecto marginal del ingreso es aún mayor, ya que la probabilidad de conocer los derechos aumenta 16.3 puntos porcentuales a medida que el ingreso supera el umbral del salario mínimo.

En el agregado regional, las variables edad, educación e ingresos son las que explican de buena forma el cambio en la probabilidad de conocimiento de los derechos de los consumidores. De estas tres variables, la educación presenta el mayor efecto marginal, ya que por cada año de educación adicional el ciudadano manifiesta conocer 10.5 puntos porcentuales más los derechos de consumidor.

El efecto disuasivo de la educación sobre el conocimiento de la norma, pero todavía más sobre el conocimiento de los derechos como consumidor, reflejan un conjunto de inequidades en el acceso a los mecanismos y la información necesaria para que se potencie la resolución de los conflictos generados en la violación de los derechos al consumidor. Este aspecto se acentúa al considerar el efecto del ingreso, el cual parece sugerir una segmentación basada en la escala de salarios en el ejercicio de estos derechos.

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Los resultados presentados permiten afirmar que existe un bajo y limitado conocimiento de los consumidores de las ciudades de Cartagena, Santa Marta y Sincelejo sobre sus derechos, y las normas y mecanismos de protección. Este bajo conocimiento se refleja en que cinco años después de promulgada la ley de protección al consumidor, más de la mitad de la población encuestada no conoce cuáles son sus derechos, ni tiene conocimiento de la Ley 1480 de 2011, norma que los consagra.

Paralelamente, en los talleres de diagnóstico participativos se evidenció que la ciudadanía percibe lejana la institucionalidad local frente a su obligación de promover y proteger sus derechos. Lo anterior podría explicarse en la existencia de falencias en la ruta de acceso a los derechos, que no solo dependen de la descentralización institucional, sino que también involucran un compromiso institucional frente a las labores de promoción y difusión de derechos.

Tanto en Cartagena, como en el agregado regional, existen factores que determinan el comportamiento de la población al respecto del conocimiento de los derechos y las normas de protección al consumidor, y que en los tres casos, estos factores son principalmente el nivel educativo, el nivel de ingresos, la edad, y para el caso específico de Cartagena, el rol desempeñado en la familia, como la jefatura de hogar.

Lo anterior nos permite inferir que para el caso de Cartagena lo que determina que una persona pueda conocer o no sus derechos como consumidor es el nivel de ingresos de la población, ya que la probabilidad de conocerlos, aumenta 16.3 puntos porcentuales a medida que el ingreso supera el umbral del salario mínimo. Lo anterior podría explicarse considerando que una persona con mayores ingresos tiene más posibilidades de adquirir una cantidad superior de bienes y servicios, que aquella cuyos ingresos no superan el salario mínimo y sus relaciones de consumo estarían determinadas estrictamente por la satisfacción de sus necesidades básicas, como alimentación y acceso a servicios públicos.

En este sentido el espectro de derechos que conoce un consumidor que se ve envuelto en diversas tipologías de relaciones de consumo difiere de aquel que podría conocer un consumidor que está limitado por su nivel de ingresos a solo consumir lo mínimo para su subsistencia.

Adicionalmente, en los datos obtenidos en Cartagena se observa que la probabilidad de conocer los derechos como consumidor aumenta 12.6 puntos porcentuales cuando se tiene la condición de cabeza de hogar, y ello puede estar muy relacionado con las funciones que cumple esta persona, encargada generalmente de hacer “las compras” para satisfacer las necesidades domésticas del entorno familiar, teniendo un

mayor contacto con productores y proveedores, y estando más expuesta a los inconvenientes propios de una relación de consumo.

Así mismo, resulta influyente en esta variable el nivel de formación de la persona. En el caso de Cartagena la probabilidad de que un ciudadano conozca sus derechos aumenta significativamente un 8% con cada grado educativo, lo cual refleja que en la medida en que la población se cualifica es más capaz de distinguir entre sus derechos fundamentales y sus derechos como consumidor.

A diferencia de Cartagena, en Santa Marta y Sincelejo lo que determina el conocimiento de los derechos es el nivel educativo de la población. Se observa que por cada año de educación adicional el ciudadano manifiesta conocer 10.5 puntos porcentuales más sus derechos como consumidor.

Además de los factores determinantes expuestos, un hallazgo importante es que el nivel de conocimiento de los derechos y normas de protección al consumidor resulta siendo igual de determinante para otras situaciones alrededor de la relación de consumo.

De los datos obtenidos se puede afirmar que como consecuencia del desconocimiento de los derechos y del Estatuto, gran parte de la población encuestada no interpuso ninguna acción al momento de una vulneración. Esta situación se da no solo por desconocimiento de los derechos sino por imposibilidad de reconocer los mecanismos idóneos para protegerlos.

En este sentido, el fortalecimiento de las funciones de promoción de los derechos es un imperativo para el éxito de la descentralización de la política pública y de la garantía no solo legal sino real, en la medida en que sólo el consumidor que conoce sus derechos está en capacidad de exigirlos y de usar las herramientas jurídicas creadas para ello.

REFERENCIAS

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional. Bogotá, D.C. 1991. N° 116.

Colombia. Congreso de la República. Ley 73 de 1981, por la cual el Estado interviene en la Distribución de Bienes y Servicios para la defensa del consumidor, y se conceden unas facultades extraordinarias. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1981. N° 35.904.

Colombia. Congreso de la República. Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1993. N° 41.148.

- Colombia. Congreso de la República. Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1994. N° 41.433.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 300 de 1996, por la cual se expide la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1996. N° 42845.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 820 de 2003, por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2003. N° 45244.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1328 de 2009, por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2009. N° 47.411.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2009. N° 47.426.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2011. N° 48.220.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1558 de 2012, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2012. N° 48487.
- Colombia. Congreso de la República Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2012. N° 48587.
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 3466 de 1982, por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1982. N° 33.559.
- Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1441 de 1982, por el cual se regula la organización, el reconocimiento y el régimen de control y vigilancia de las ligas y asociaciones de consumidores y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1982. N° 36024.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1074 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 2015. N° 49.523.

CAPITULO 3

LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA CONSUMA CARIBE EN CARTAGENA: DIAGNÓSTICO, AVANCES E IMPACTOS

DERECHO DEL CONSUMO

CAPITULO 3

LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA CONSUMA CARIBE EN CARTAGENA: DIAGNÓSTICO, AVANCES E IMPACTOS

Rosaura Arrieta Flórez ⁴
Katleen Marun Uparela ⁵

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la experiencia del programa Consuma Caribe, como ejercicio de articulación interinstitucional a nivel territorial en la región. Para hacerlo, partimos de la premisa de que para superar las barreras a la descentralización real y efectiva de las políticas públicas (en este caso la política pública de protección al consumidor) es necesario generar alianzas entre el sector público, la academia y la sociedad con el fin de reducir la distancia y la desconfianza existente entre las instituciones y el ciudadano, y pueda darse un aumento en los niveles de protección y promoción de los Derechos.

El capítulo presenta los resultados del programa Consuma Caribe en Cartagena, el cual desde su formulación observó la necesidad de articular esfuerzos entre los diferentes actores del territorio, y durante más de dos años implementó estrategias de formación en derechos, empoderamiento y participación ciudadana, fortalecimiento institucional y atención en los consultorios jurídicos de las universidades de la ciudad.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: en la primera sección se presenta la arquitectura institucional existente en la ciudad antes de iniciar el programa, y las transformaciones experimentadas luego de su ejecución.

4 Docente instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno. Universidad de Cartagena. Investigadora de grupo de investigación CTS. Investigadora principal Proyecto Cartagena dentro del programa Consuma Caribe. lpreg2@unicartagena.edu.co

5 Abogada de la Universidad de Cartagena, joven investigadora del Programa Consuma Caribe, investigadora del Grupo Conflicto y Sociedad. katleenmu@gmail.com

En la segunda sección se presentan los resultados del diagnóstico realizado en el año 2015 a partir de la triangulación de los instrumentos de recolección de información cuantitativa (encuesta) y cualitativas (talleres y grupos focos), los cuales permitieron construir la estrategia de intervención en la ciudad.

Por último, se presentan los resultados de la implementación del programa en los diferentes ámbitos de acción.

PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN CARTAGENA: DIAGNÓSTICO Y TRANSFORMACIONES

En el año 2015, antes del inicio del programa de investigación y tres años después de la entrada en vigencia de la Ley 1480 de 2011, el mapa de actores para la protección al consumidor en la ciudad de Cartagena se mostraba bastante incipiente pues no se contaba con una institucionalidad suficientemente comprometida, ni con los actores necesarios para que el nivel de protección de estos derechos aumentara.

Lo anterior se puede atribuir a que la Alcaldía de Cartagena, como máxima autoridad para la protección al consumidor, no había asumido sus funciones (ni lo ha hecho por completo en la actualidad), desconocía la asignación de las mismas y el marco de sus competencias.

Esto nos lleva a analizar el rol del resto de los actores, que para ese momento eran la Personería Distrital, que brindaba atención en temas de servicios públicos y telefonía móvil, y la única Liga de Protección al Consumidor, insuficiente para una ciudad de 1.024.882 habitantes, según proyecciones de población del DANE para el año 2017. (DANE 2005).

Como dijimos, la Personería Distrital atendía dos temas específicos: servicios públicos y telefonía móvil, mientras que la Liga de Consumidor estaba dirigida y atendida por un solo abogado, quien conocía las solicitudes de los consumidores frente a las controversias (imagen 3).

Imagen 3. Mapa de actores para la protección al Consumidor en Cartagena, 2015



Fuente: elaboración de las autoras.

Gracias a la implementación del programa Consuma Caribe y de otros proyectos como la Ruta del Consumidor y las Casas del Consumidor por parte de la Red Nacional

de Protección al Consumidor (en adelante RNPC), el panorama institucional en la región involucra a nuevos actores, que dinamizan y clarifican la ruta de atención al consumidor en la ciudad (imagen 4).

Imagen 4. Mapa de actores para la protección al Consumidor en Cartagena, 2017



Fuente: elaboración de las autoras.

En la actualidad el mapa de actores está conformado por autoridades, instituciones y asociaciones, y refleja una mayor articulación y cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 1480 de 2011 en el plano territorial, lo cual es un avance pero no el último paso para aumentar la promoción y protección de los derechos del consumidor en la ciudad.

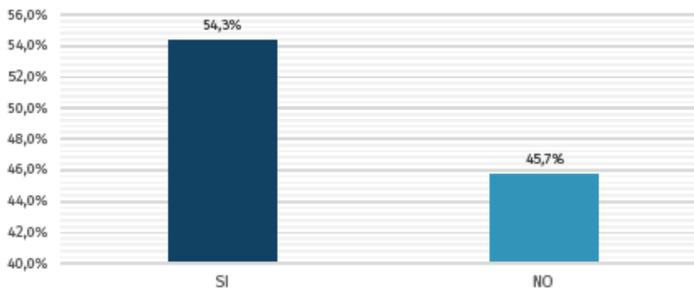
CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA EN LA CIUDAD DE CARTAGENA

En Cartagena se encuestaron 387 personas entre 15 y 69 años de edad, de las cuales 229 (60.6%) son mujeres y 158 (39.4%) son hombres. De estos, el 74.9% no se reconoce como parte de ninguna etnia, el 20.2% se reconoce como negro, mulato, afrodescendiente o afrocolombiano, 4.7% se considera indígena, y el 0.3% como raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia.

De la muestra encuestada el 41.1% laboró la semana anterior a la encuesta y el 2.6% estuvo buscando empleo. El 47.9% de la población es inactiva. Los resultados de ocupación y posición ocupacional arrojados por la encuesta son consistentes con los bajos niveles de ingresos. Es así como el 83.4% de los encuestados recibe hasta dos salarios mínimos, de los cuales cerca del 50% recibe menos de un salario mínimo. En contraste, menos del 5% de los encuestados devenga más de cinco salarios mínimos.

La encuesta permite identificar el nivel de conocimiento que tienen los encuestados sobre sus derechos, la norma que los regula y las instituciones encargadas de garantizarlos y promoverlos. En ese contexto, el 54,3% de los encuestados afirma no conocer sus derechos y el 49% no conoce el Estatuto del Consumidor, tal como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1. Conocimiento de los derechos de los consumidores



Fuente: Las autoras con base en encuesta Consuma Caribe (2015)

A partir de la triangulación de la información cuantitativa recopilada en la encuesta y la cualitativa recopilada con talleres diagnósticos y grupos focales, se observa un nivel intermedio de conocimiento de derechos, teniendo en cuenta que más de la mitad de la población encuestada y participante de los talleres no logra hacer una distinción entre sus derechos fundamentales y sus derechos como consumidor, lo que claramente reduce sus capacidades para exigir sus derechos a través de las vías más apropiadas para hacerlo.

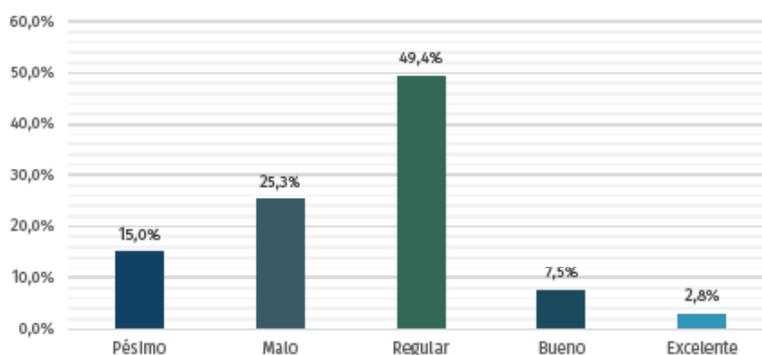
De igual forma se preguntó a los encuestados sobre su percepción de la calidad de la promoción y protección de los derechos en la ciudad. Los resultados muestran que sólo el 10,3% de los encuestados considera que sus derechos como consumidores son protegidos adecuadamente (bueno y excelente), mientras que el 38,6% evalúan el grado de promoción como malo o regular.

Estos resultados son preocupantes en la medida que la promoción y la protección de los derechos de los consumidores son responsabilidad de los miembros de la Red Nacional de Protección al Consumidor, especialmente las alcaldías como máxima autoridad en los territorios de la política pública. (Ver gráfica 2)

Teniendo en cuenta lo anterior, en los talleres de diagnóstico participativo se indagó sobre la percepción que tienen las comunidades sobre las instituciones que hacen parte de la Red Nacional de Protección al Consumidor. Se encontró que los consumi-

dores identifican como las instituciones más alejadas del consumidor al Consejo Local de Protección al Consumidor, a la Gobernación de Bolívar, a la Alcaldía Mayor de Cartagena, y a la Liga de Consumidores, por considerar que su presencia en el territorio no es efectiva y porque no actúan dentro del ámbito de sus competencias para proteger al consumidor.

Gráfica 2. Calificación nivel de protección de los Derechos



Fuente: las autoras con base en encuesta Consuma Caribe (2015)

Contrario a esto señalan como instituciones cercanas a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Personería Distrital de Cartagena, ambas por brindar atención a los consumidores.

Es decir, los consumidores identifican como instituciones más cercanas una de orden nacional y otra que no hace parte de la RNPC, dejando en evidencia el bajo nivel de descentralización de la política pública en la ciudad.

Otro indicador que da cuenta de las capacidades reales de los ciudadanos para exigir sus derechos es el conocimiento de la ruta de atención cuando se presentan problemas. De los encuestados, el 71.6% no sabe a dónde acudir en caso de vulneración de sus derechos. En este sentido, los participantes de los talleres manifestaron barreras adicionales para la exigibilidad de los derechos diferentes del conocimiento de la ruta de atención; una de las más mencionadas es la incapacidad institucional para asumir las funciones que la norma establece.

Siguiendo con esta misma línea, y con el componente relacionado con la ruta de acceso a los derechos de los consumidores, el 78% de los encuestados considera que las autoridades no han tomado los correctivos para hacer valer los derechos de los con-

sumidores, información que concuerda con la percepción que tiene la población acerca de la presencia y cercanía institucional y el papel pasivo que están cumpliendo en la tarea de promoción y protección de sus derechos.

Po último, en lo que respecta al componente de vulneración de derechos, el 55.8% reporta inconvenientes en la compra de un bien o servicio; el 44.2% no. Adicionalmente, el 63.6% de los encuestados considera que las empresas no respetan los derechos del consumidor. Frente a este punto los asistentes a los talleres señalan como empresas más recurrentes en este tipo de vulneración a las empresas de telefonía móvil, a los almacenes de cadena como Éxito y Olímpica, Muebles Jamar, estaciones de servicio y concesionarios de automotores.

Finalmente, para hacer efectivos los derechos y exigirlos ante un posible caso de vulneración, el consumidor debe estar medianamente informado acerca de cuáles son los mecanismos y figuras jurídicas de las que puede valerse en esos casos. El conocimiento del Estatuto del Consumidor cobra gran importancia porque establece cuáles son estos mecanismos y cómo ejercerlos.

El desconocimiento del Estatuto del Consumidor (49.4%) deriva en que el 69.7% de los casos que admitieron tener inconvenientes y vulneración de sus derechos no interpusieron ninguna acción, y solo el 30% sí pudo hacerlo. La premisa anterior se confirma aún más con la siguiente información: 85 de cada 100 entrevistados no conoce la diferencia entre una denuncia y una acción de protección al consumidor, distinción clave para tutelar el interés jurídico especial en cada caso, dependiendo del carácter general o particular del mismo.

En la mayoría de los casos (59.4%) los consumidores consideran que las acciones interpuestas no son efectivas, esto puede explicarse desde el punto anterior, es decir que no necesariamente se debe a que la acción no sea efectiva, sino a que elección del consumidor no es la adecuada para dar solución a su caso específico, lo que se deriva directamente de la imposibilidad de distinguir entre una denuncia y una demanda y los casos en los que debe hacer uso de cada mecanismo.

CONSUMA CARIBE EN CARTAGENA

Una vez identificada la situación inicial de los Cartageneros frente a sus derechos como consumidores, el programa Consuma Caribe inició en Cartagena sus actividades de formación a ciudadanos, conformación de ligas de consumidores, fortalecimiento institucional de la mano de la Alcaldía de Cartagena y la Red Nacional de Protección al Consumidor (RNPC) y la atención en el consultorio jurídico de la Universidad de Cartagena y en la Casa de Consumidor. Con base en lo anterior se presentan en las siguientes categorías los principales impactos del Programa en la ciudad:

Fortalecimiento institucional

Dentro de las acciones desarrolladas para aportar al fortalecimiento institucional se llevaron a cabo periódicamente mesas de trabajo con autoridades, en las que se involucraron a entidades como alcaldías, ligas de consumidores, asociaciones y Casas del Consumidor⁶.

Imagen 5. Conversatorio: “Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la Costa Caribe Colombiana



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en el conversatorio.

A través de esta estrategia se logró progresivamente un papel más activo de la alcaldía en las actividades organizadas por los miembros de la RNPC más activos en el territorio, como las Casas del Consumidor.

Adicionalmente se realizaron jornadas de formación dirigidas a los funcionarios de las autoridades del orden territorial con el fin de desarrollar competencias organizativas y operativas al interior de la entidad, que permiten a mediano plazo facilitar el cumplimiento de sus funciones en materia de protección al consumidor, asumiendo con mayor compromiso y liderazgo esta tarea.

La organización de estas mesas de trabajo, y el desarrollo de las actividades de formación que paralelamente se han llevado a cabo con las instituciones, han facilitado la coordinación entre todos los actores presentes en el territorio, aspecto que como pudo ser observado en el diagnóstico inicial era imperceptible debido al desconoci-

6 Casas del Consumidor: “son un proyecto de la Superintendencia de Industria y Comercio, en asociación con las alcaldías municipales de diferentes capitales del país, mediante el cual se adecuan y dotan inmuebles para agrupar la oferta institucional de las autoridades del orden nacional y local que hacen parte de la Red Nacional de Protección al Consumidor.” (Red Nacional de Protección al Consumidor, 2016).

miento que tenían las entidades de su papel dentro de la RNPC. *“Actualmente se puede hablar de alcaldías y ligas que tienen mejores canales de comunicación y coordinación con los demás miembros de la RNPC del orden nacional, gracias a que conocen mejor sus funciones y a sus aliados en los territorios.”* (Marún & Sayas, 2016).

Lo anterior ha permitido una armonización entre las instituciones al punto de que se puede evidenciar en el territorio la realización de actividades de manera conjunta entre Consuma Caribe, Casas del Consumidor, Ligas y Alcaldías, y como resultado de ello una mejora progresiva en la gestión pública. En palabras de Canto (2012):

“Se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos. Gobernar ya no es la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados, en cambio, se concibe como un proceso abierto de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y sus propias percepciones vivenciales de la realidad; es el mundo de las políticas públicas abiertas y participativas, que se presumen auténticamente públicas y ya no sólo gubernamentales.” (Canto, 2012, p. 346)

Empoderamiento ciudadano y apropiación social del conocimiento

Con base en los datos arrojados por el diagnóstico se diseñó e implementó una metodología de formación participativa en una serie de talleres denominados *“Formador de formadores”*, para cuyo desarrollo se elaboró un material pedagógico y didáctico especial, la cartilla *“Participación ciudadana y derechos de los consumidores: estrategia formadora de formadores.”*

Gracias a esta estrategia, en Cartagena se realizaron 14 talleres para formación de formadores, cuyo impacto se observa en la capacitación de 372 personas en temas relacionados con sus derechos como consumidores y los mecanismos legales para hacerlos efectivos en caso de vulneración.

Adicionalmente, el empoderamiento ciudadano también ha crecido gracias al fortalecimiento comunitario, lo que ha hecho posible la formación de grupos de personas en distintos territorios que se organizan bajo la asesoría del Programa para crear Ligas de Consumidores, que: *“puedan actuar como organizaciones de carácter privado que coadyuven en la promoción y protección de los derechos de los consumidores, especialmente en aquellos municipios en donde no se cuenta con cierta presencia institucional, y para que a través de estas Ligas sean canalizadas y orientadas las quejas y dudas de los consumidores del territorio”*. (Marún & Sayas, 2016).

Imagen 6. Taller formador de formadores San Andrés



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en taller formador de formadores en San Andrés Isla.

Imagen 7. Taller fortalecimiento comunitario y formador de formadores Santa Catalina



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en taller formador de formadores en el municipio de Santa Catalina.

Desde el proyecto Cartagena se realizaron en total siete (7) talleres de fortalecimiento comunitario, repartidos en los municipios de Santa Catalina y Santa Rosa de Lima, en la comunidad de Tierrabomba y Pontezuela, así como en los municipios de San Jacinto, Marialabaja para conformación de la liga de consumidores y la comunidad de Pontezuela. Así mismo, se conformó una nueva liga de consumidores en el municipio de Santa Catalina y se realizaron cinco capacitaciones a los estudiantes y docentes de los consultorios jurídicos de la Universidad de Cartagena y la Universidad Sergio Arboleda sobre la dinámica de atención a los usuarios y el manejo, registro y gestión de los casos en HORUS, con acompañamiento de funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio, y otras temáticas sobre derecho del consumo.

Imagen 8. Brigada jurídica de protección al consumidor



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en la Brigada Jurídica de atención al consumidor, Universidad de Cartagena.

Lo anterior resulta significativo en contextos en los que no ha sido posible articular a las alcaldías e instituciones locales para el cumplimiento de sus funciones, convirtiéndose en lugares en los que la ruta de acceso a los derechos del consumidor es casi inexistente, pues las instituciones más activas no tienen presencia física en el territorio y los canales de comunicación son de difícil acceso para la población.

Imagen 9. Kit consultorio jurídico Consuma Caribe



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe al material de apoyo suministrado por el Programa a los estudiantes de consultorio jurídico de la Universidad de Cartagena.

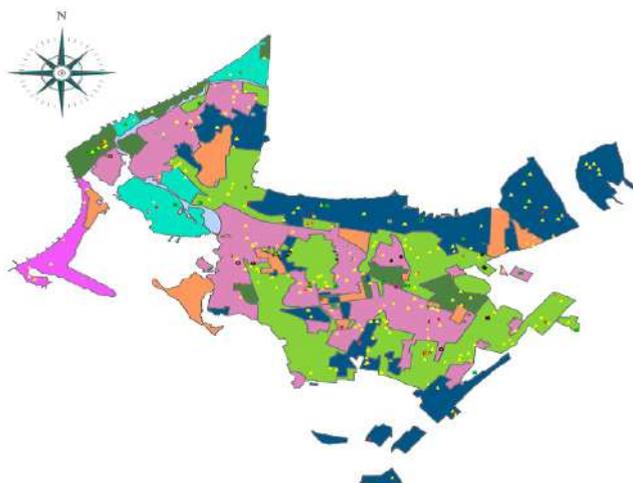
En este sentido las ligas suplen las necesidades de orientación y asesoría para los consumidores de estas zonas, convirtiéndose en una instancia de intermediación y ayuda.

Atención

Otro de los aportes del programa en Cartagena es la atención de usuarios en los consultorios jurídicos de la Universidad y con abogados del programa en la Casa del Consumidor. En total se atendieron 317 casos, de los cuales el 85% (272 casos) eran personas de los estratos 1, 2 y 3. No obstante, tal como se observa en el mapa 1, la incidencia geográfica de la atención de Consuma Caribe la ciudad se dio en las tres localidades y en todos los estratos socioeconómicos.

En cuanto a los derechos tutelados, el 85% de las consultas fue por el derecho a la garantía, seguido por información engañosa (8%) y ventas a través de métodos de financiación (6%).

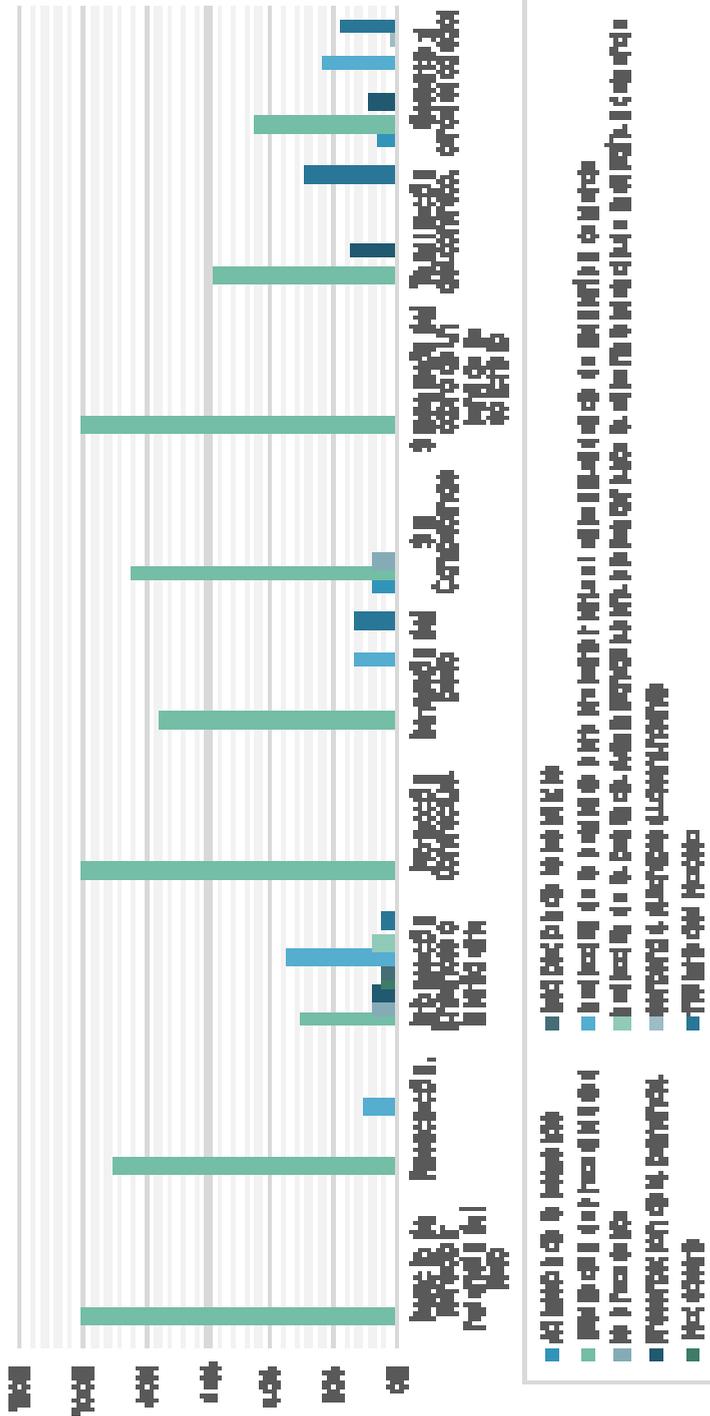
Mapa 1. Cobertura de atención del programa Consuma Caribe en Cartagena



Fuente: las autoras con base en HORUS (2017).

Otro indicador de la eficacia del Programa es el avance de los procesos. De los 317 casos atendidos en Cartagena, el 52% están en proceso de evaluación de procedibilidad, el 14% en trámite en la Superintendencia de Industria y Comercio, 6% tiene presentada una demanda realizada por los abogados del programa de manera gratuita, y de éstas, el 10% tiene sentencia favorable al demandante. La grafica 3 muestra el estado de avance de los procesos por tema consultado.

Gráfica 3. Estado del trámite por tema



Fuente: Sistema de Información de usuarios HORUS (2017)

REFLEXIONES

La ejecución del programa Consuma Caribe en Cartagena permitió establecer de primera mano el diagnóstico del estado de la implementación de la política pública de protección al consumidor y evidenciar la debilidad institucional como una de las principales barreras para la descentralización efectiva de la política pública.

Esta debilidad se refleja en el desconocimiento del gobierno distrital y de otros municipios como Santa Catalina y Santa Rosa de Lima, que no conocían su rol de máxima autoridad en sus territorios para proteger al consumidor. Esta situación ha generado dificultades para los consumidores en la medida en que no cuentan con el respaldo institucional en caso de vulneración, y la ruta de atención a sus derechos es difusa, puesto que los entes institucionales son distantes frente a la protección de sus derechos.

Es importante resaltar entonces la importancia que para el Distrito de Cartagena ha tenido la consolidación de alianzas estratégicas entre la SIC, las Casas del Consumidor y la academia. Para el caso de la Universidades sobresalen sus procesos formativos, de atención jurídica y de investigación social aplicada, y por parte de las instituciones su funcionamiento activo en el territorio, brindando la atención especializada, acompañamiento institucional y ejerciendo la inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la protección al consumidor.

La experiencia de Consuma Caribe muestra cómo desde el ámbito académico y desde la investigación social se puede incidir en procesos de formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, pues a partir de la identificación de aspectos problemáticos en situaciones concretas como esta, pueden proponerse desde la academia soluciones para la superación de los mismos (Solórzano et al, 2016).

REFERENCIAS

- Arrieta, R & Sayas, R. (octubre de 2016). *La Descentralización de la política pública de protección de los derechos de tercera generación: el caso de la costa caribe colombiana*. XVII Congreso Internacional en gobierno, administración y Políticas públicas. Madrid, España.
- Canto, R. (2012). *Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política*. *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, nº 2, p.333-374.
- Congreso de Colombia (12 de octubre de 2011) Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. [Ley 1480 de 2011]. DO: 48220.
- Marún, K., & Sayas, R. (octubre de 2016). *Descentralización de la política pública de protección al consumidor en la costa caribe colombiana: desafíos, impactos y resul-*

tados. XVII Congreso Nacional y VI Latinoamericano de Sociología Jurídica. Tucumán, Argentina.

Solórzano, L, Marún, K & Sayas, R. (2016). *Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la costa caribe colombiana*. Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno- IPREG. Cuaderno de Políticas Públicas No. 9.

CAPITULO 4

INNOVACIONES EN EL DERECHO DEL CONSUMO: HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES LOCALES Y EL EMPODERAMIENTO CIUDADANO EN SANTA MARTA

DERECHO DEL CONSUMO

CAPITULO 4

INNOVACIONES EN EL DERECHO DEL CONSUMO: HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES LOCALES Y EL EMPODERAMIENTO CIUDADANO EN SANTA MARTA

Edimer Latorre-Iglesias⁷

Andrea Carolina Rodríguez Fernández⁸

INTRODUCCIÓN

“Las personas sufren un grado considerable de privaciones de las comodidades o de las cosas necesarias para la vida, con objeto de poderse permitir lo que se considera como una cantidad decorosa de consumo derrochador”. —Thorstein Veblen

En Santa Marta el programa Consuma Caribe fue liderado por la Universidad Sergio Arboleda, la cual puso a disposición de la comunidad un equipo especializado en capacitar, promover y brindar asesorías jurídicas sobre los derechos de los consumidores y los mecanismos legales para hacer efectivo su garantía y libre ejercicio. El programa posibilitó el acercamiento a las comunidades y sirvió como puente entre entidades aliados como la SIC, la Red Nacional de Protección al Consumidor y la Confederación Colombiana de Consumidores.

El eje de apropiación social y recopilación de la información se contextualizó en la ciudad de Santa Marta, Magdalena, donde se logró incentivar la promoción de los derechos de los consumidores a través de la educación impartida en charlas académicas,

7 Doctor en Sociología Jurídica e instituciones políticas de la Universidad Externado y Postdoctor en educación, ciencias sociales e interculturalidad de la Universidad Santo Tomas, se desempeña como docente investigador de la Universidad Sergio Arboleda Santa Marta. edimer.latorre@usa.edu.co

8 Abogada de la Universidad Sergio Arboleda-Seccional Santa Marta. Joven Investigadora del Grupo de Investigación Joaquín Aarón Manjarrés adscrito a la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda Seccional Santa Marta. andrea.rodriguezfer@usa.edu.co

talleres diagnósticos, talleres de formadores y encuestas. Asimismo se observa que el empleo de mecanismos jurídicos que ofrezcan garantías para la protección de los derechos del consumidor, mediante las asesorías y acompañamiento de procesos brindados por abogados y estudiantes del consultorio jurídico de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, se convirtió en el eje central de los procesos de empoderamiento y fortalecimiento de capacidades locales de personas, grupos y comunidad en general.

La estructura de la exposición de los resultados, enmarcados en el accionar del programa, se sistematizan en tres grandes momentos: en un primer aparte se desarrollan generalidades teóricas sobre el campo jurídico en el que se desenvuelve la coyuntura normativa que da vida al nuevo estatuto del consumidor; en un segundo momento se explican las generalidades y perspectivas de Santa Marta, revisando sus posibles problemáticas y sus potencialidades, en especial la correlación entre crecimiento económico local y derechos del consumidor. El trabajo finaliza señalando algunas contingencias especiales que se retoman al procesar los resultados del trabajo de campo.

ANOTACIONES PRAXEOLÓGICAS SOBRE EL CAMPO DEL DERECHO DE LOS CONSUMIDORES: UNA APROXIMACIÓN A LAS INNOVACIONES NORMATIVAS EN COLOMBIA

“Pensemos que nuestros niños, desprovistos de abuelas tradicionales o nodrizas memoriosas, lo primero que oyen y aprenden son los jingles publicitarios. De lo que se deduce que una de las actuales nodrizas del niño es la televisión, y que de ella absorbe las más precarias formas de versificación, música y atropello de la sintaxis. Una pseudo-poesía destinada no a despertar sus sentimientos y su imaginación, sino a moldearlo como consumidor ciego de un orden social que hace y hará todo lo posible por estupidizarlo”. —María Elena Walsh

Actualmente hablar sobre el derecho de consumo implica expresarnos en el marco de una sociedad que se caracteriza por ser vanguardista e industrializada, gracias a la adquisición de bienes y servicios que propenden por satisfacer necesidades básicas. Este hecho ha generado el nacimiento de una cultura del consumo, la cual busca no solo que los ordenamientos jurídicos creen normas proteccionistas para con los consumidores, sino que además se cree en el sistema de mercado una mentalidad de respeto y de información que ayude a regular las relaciones establecidas en la economía global.

Analizando las relaciones de consumo vemos que el eslabón más débil en el proceso de compra y venta es el consumidor. Por ende, la necesidad de que éste sea prote-

gido, radica en la existencia de un sin número de personas que en su diario vivir llevan a cabo operaciones de mercado sin saber si se cumplen las calidades de los productos y de precios apropiados.

De esa necesidad nacen normas que brindan una protección integral a una sociedad consumidora. Teniendo en cuenta lo anterior, el presente aparte pretende realizar una aproximación sobre la coyuntura jurídica del derecho del consumo en Colombia y la incidencia y retos que ha tenido frente a la protección de los derechos del consumidor en la ciudad de Santa Marta.

Hacia el siglo XVII Adam Smith propone el estudio de la economía clásica, estableciendo nociones sobre el concepto de consumidor como un ente dinámico de la economía que se limita a ser un comprador de bienes y servicios. Este concepto dejaría abierta la puerta para profundizar sobre la realidad jurídica y económica del consumidor, tal como lo expresa la teoría Walrasiana que promueve el equilibrio general.

Monsalve explica que esta teoría se caracteriza por tener como punto de partida una serie de hechos formales que deben aplicarse en las curvas de utilidad y los principios económicos para obtener el equilibrio, alcanzar utilidades y beneficios a favor de los consumidores y productores, en un espacio de competencia perfecta (Monsalve, 1999, pág. 50).

Así las cosas, es vital para los consumidores tener la potestad de elegir los productos que satisfagan sus necesidades básicas, una vez tengan claro los precios regulados en el mercado y las condiciones económicas impartidas en él. Este patrón de comportamiento se ha mantenido inamovible a través del tiempo indicando la interacción que se da en las relaciones de consumo actuales.

Los avances normativos que protegen de manera efectiva los derechos de los consumidores se han dado paulatinamente a lo largo del tiempo. A finales del siglo XIX los consumidores y las grandes empresas se consideraban elementos necesarios para mantener el ciclo activo de la economía, donde la intervención del Estado se manifestaba en la vigilancia y control político que ayudará a mantener la armonía y la jerarquía pública en la sociedad (López Camargo, 2003, pág. 3).

Esta tendencia se replicó en los ordenamientos jurídicos mundiales, los cuales esgrimían el argumento de la libertad para realizar iniciativas económicas y así poder fijar los precios y las ofertas de los bienes y servicios en el mercado. Fernández de la Gándara y Calvo Caravaca (1995, págs. 255-256) explican que al ser los capitalistas la clase dominante hacia el final del siglo XIX, las leyes económicas instauradas eran en pro de la libertad de realizar una actividad productiva mientras que los consumidores quedaban desprotegidos, dado que la estructura del mercado estaba diseñada para

generar ganancias a favor de los burgueses, fenómeno que la corriente del marxismo crítico siempre ha denunciado.

En el siglo XX el Estado comenzó a tener relevancia en la regulación económica, con la finalidad de proteger los derechos de los ciudadanos y cumplir su función de responsabilidad social. Esta intervención buscaba establecer un equilibrio entre las relaciones comerciales privadas y el interés general.

Las normas de protección al derecho del consumidor hacen parte del proceso de minimizar y neutralizar las asimetrías entre productores y consumidores, las cuales tienen como función el ofrecimiento de garantías efectivas para el libre ejercicio de los derechos de consumo. En este sentido, para Benjamín el derecho del consumidor es aquella “*disciplina jurídica de la vida cotidiana del habitante de la sociedad de consumo*” (1993, pág. 913). Esto con el objeto de incluir herramientas legales especiales que a través de la prevención y las sanciones protejan los derechos económicos tutelados a favor de los consumidores.

Luego, el propósito del derecho del consumo es regular las interacciones de las personas en el mercado para minimizar las contingencias en las asimetrías que se dan en los procesos que regulan la economía y ocasionan el libre ejercicio de la voluntad de la persona, por el solo hecho de adherirse a las cláusulas que imponen los proveedores a la hora de obtener productos que satisfagan sus necesidades.

En la actualidad los ordenamientos jurídicos instauran en sus constituciones principios que ofrecen garantías para una protección integral de los consumidores. Estos valores promueven el deber de información así como los parámetros que reglamentan el mercado, la libre competencia, las actividades económicas, la justicia e igualdad material y social.

En ese contexto, los derechos de los consumidores están protegidos de forma general en la Constitución, sin embargo, las leyes especiales son el instrumento para brindar una protección efectiva.

Un indicador del avance de esta idea jurídica la encontramos el 15 de marzo de 1962 en los Estados Unidos de América, donde se empieza a hablar de los principios básicos del consumidor. El concepto se desprende del discurso impartido por el presidente John F Kennedy, quien expresa al Congreso la necesidad de ofrecer una salvaguarda a los intereses de los ciudadanos en la economía, de manera que se establece por primera vez la importancia del derecho a la información, a la seguridad y a que el consumidor final pueda ser escuchado.

“Consumidores, por definición, somos todos. Son el grupo mayoritario de la economía, afectando y siendo afectados por la práctica totalidad de las decisiones económicas públicas y privadas. Dos tercios del gasto total en la economía provienen de los consumidores. Pero son el único grupo importante en la economía que no están organizados eficazmente, cuya opinión es a menudo ignorada”. (Kennedy, 1962)

Y finalizaba señalando lo que consideraba la complejidad del mundo contemporáneo y los escenarios en los cuales el derecho y el Estado debían regular la acción de las empresas en beneficio del consumidor:

“1) El derecho a la seguridad, a ser protegidos contra la comercialización de productos que sean peligrosos para la salud o la vida. 2) El derecho a la información, a ser protegidos contra la información, publicidad, etiquetado, o cualesquiera otras prácticas fraudulentas, engañosas o básicamente confusas, y a que le sean suministrados todos los hechos que necesita para tomar una decisión basada en la información. 3) El derecho a elegir, a que se le asegure, siempre que sea posible, el acceso a una variedad de productos y servicios a precios competitivos; y en aquellos sectores en los que la competencia no es operativa y la regulación gubernamental es reemplazada, la seguridad de una calidad y servicio satisfactorio a los mejores precios. 4) El derecho a ser oídos, a tener la seguridad de que los intereses de los consumidores serán tenidos de total y comprensivamente en consideración la elaboración de las políticas del Gobierno, y a un tratamiento adecuado y ágil en los tribunales administrativos.” (Kennedy, 1962).

Colombia llega tarde al debate moderno sobre el derecho del consumo, la diferencia está en que toma las lecciones aprendidas por otros ordenamientos y promueve una nueva visión del derecho del consumo, a lo que podríamos denominar *innovación jurídica progresista*.

Para Colombia la protección de los derechos del consumidor ha tomado tal relevancia que en abril del 2012 comenzó a regir la ley 1480 de 2011, denominada nuevo Estatuto del Consumidor, norma que busca proteger derechos a través de mecanismos jurídicos ágiles y efectivos en favor de los consumidores al igual que educar sobre la necesidad de estar informados para llevar a cabo una óptima relación de consumo.

La norma estipula el marco legal para la defensa de los consumidores, en cuanto estos buscan satisfacer necesidades de índole propia, privada, empresarial, doméstica y familiares cuando éstas no se encuentren ligadas a una actividad económica.

Entre los principios más importantes de la norma, están:

- Protección al consumidor frente a riesgos de salud y seguridad;
- Acceso a información adecuada que los ayude a tomar decisiones correctas;
- Educación del consumidor;
- Libre constitución de organizaciones de consumidores con la finalidad de expresar sus conceptos acerca de las decisiones que se estipulen en materia del consumidor;
- Campo de protección especial para los niños y adolescente consumidores de acuerdo a las leyes de infancia y adolescencia. (Franco Mongua, 2014, pág. 568)

Dentro de las innovaciones que presenta el Estatuto del Consumidor encontramos la información como un elemento trascendental en la norma, al igual que las garantías, la protección contractual, la responsabilidad del productor, entre otros. A continuación se analizan cada uno de los aportes, con el fin de mostrar la innovación jurídica en la protección real que se da a través de la norma a los derechos de los consumidores.

Como se ha mencionado, en las relaciones de consumo el proveedor o distribuidor mantiene frente al consumidor una ventaja más allá del mercado que se extiende al campo de los conocimientos frente a los productos que se comercializan. Los productores manejan toda la información para la creación y uso de los bienes y servicios, limitando a los consumidores a confiar para no ser defraudados por los objetos que adquieren. Lorenzetti explica lo anterior afirmando:

“La profesionalidad constituye un dato de las relaciones jurídicas que pone de relieve aspectos de fisonomía particular. El más relevante de todos es que, en este terreno, las distancias no son sólo económicas, sino informativas. Es la brecha informativa entre uno y otro contratante la que opera como desequilibrante de igual emplazamiento prestatario”. (2009, pág. 201)

Teniendo en cuenta esto, la Ley 1480 de 2011 contempla el derecho a la información como un principio que regula las relaciones de consumo y obliga a los proveedores a brindar una información oportuna, eficaz y adecuada sobre los bienes y servicios que se comercializan, lo mismo que a indicar los riesgos potenciales que implica el uso de los mismos.

El legislador define tácitamente el concepto de información, expresando que es toda comunicación o aclaración que explica la naturaleza, la fabricación, los elementos de composición tales como peso, volumen, medidas, al igual que los precios, el modo de uso, calidad, cantidad e idoneidad de los productos objetos de circulación en

el mercado. Así mismo, los riesgos que se pueden ocasionar por el consumo o uso de los mismos (Congreso de Colombia, 2011).

Al hablar de garantías, Fernando Shina expresa que una vez los productos son ofrecidos en el mercado, adquiridos por los consumidores y utilizados de acuerdo al manual de uso, no deberían ocasionar daño ni detrimento económico a las personas. En caso de que se trate de productos que representen un riesgo, es obligación del proveedor informar sobre el uso adecuado para garantizar la seguridad del cliente. (2014, pág. 402)

Para Stiglitz la protección personal y psicológica del consumidor, al igual que sus intereses pecuniarios, dependen de que las normas de orden constitucional y las ordinarias contemplen una garantía legal que provea, en primer lugar, la oferta de productos de óptima calidad para satisfacer las necesidades del adquirente, y en segundo lugar, una inocuidad de los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. (1999, pág. 401)

En materia de protección, Ley 1480 de 2011 establece, entre otros, los siguiente puntos sobre garantías:

“a) en materia de responsabilidad objetiva aplicada al campo del derecho al consumo, la norma obliga a responder a los proveedores y distribuidores solidariamente por los perjuicios ocasionados cuando los productos tengan vicios. Aquí los perjuicios o daños son indemnizados en dinero o cambio del producto defectuoso, además de las posibles sanciones que establezcan las entidades competentes;

b) frente a la garantía legal se analiza que esta incluye la salvaguarda de la salud, los intereses económicos de los usuarios, al igual que estos consuman productos de óptima calidad. En otras palabras, la ley manifiesta como principio a las empresas el deber de no defraudar la confianza de los consumidores al momento de adquirir un producto, dado que el usuario adquirió bienes y servicios con base a la información brindada por los proveedores;

c) así mismo, la garantía legal incluye obligatoriamente la prestación de un servicio técnico gratuito para las reparaciones que se den en caso de un desperfecto del producto adquirido, siempre y cuando éste sea utilizado de acuerdo a los parámetros establecidos en el manual de uso;

d) en caso de persistencia de los daños en el producto, el consumidor tiene el derecho de exigir nuevas reparaciones, pedir devolución del dinero pagado por el producto comprado, exigir el cambio del producto por uno igual al defectuoso que cumpla con las mismas características y usos;

e) salvo estipulaciones legales o las que las autoridades competentes establezcan, los términos para hacer efectiva la garantía es de un año para los productos nuevos. Para los productos usados se da una garantía de tres meses siempre y cuando no se haya dejado una constancia expresa que el producto ya fue usado y esta garantía ha vencido.”

La ley también prevé causales de exoneración de responsabilidad en tres casos específicos a favor del productor: fuerza mayor o caso fortuito, hecho de un tercero y uso indebido del bien.

En la actualidad, para que el mercado sea activo a través del consumo masivo es necesario el uso de piezas publicitarias. Farina explica que esta herramienta es empleada por las empresas de forma agresiva para atraer consumidores, o lo que es igual, crear necesidades de consumo que en el mundo natural no son relevantes para la subsistencia del hombre, pero que en la mentalidad de la sociedad le atribuyen funciones únicas, calidades superiores y estatus, lo cual ayuda a su reproducción en la economía global. (2013, pág. 37)

A través de la publicidad, de forma directa o indirecta, se induce a las personas a consumir, por lo que es necesario que las leyes se enfoquen en un examen especial de estas piezas para detectar posibles casos de vulneración de los derechos al consumidor, en especial aquellos sistemas publicitarios que tienden a generar confusión y publicidad engañosa.

La Ley 1480 de 2011 expone las reglas de juego para el caso de la publicidad engañosa, expresando lo siguiente: a) la publicidad hace parte del contrato por lo que jurídicamente genera una fuerza vinculante, en otras palabras, se entiende que una vez el proveedor o distribuidor realicen una publicidad los obliga a vender los productos bajo los parámetros de la oferta; b) frente al hecho de darse publicidad engañosa el legislador estipula que tanto el proveedor y el medio en el cual se difunde la publicidad, son responsables solidariamente ante el consumidor defraudado, el cual debe demostrar la culpa grave y el dolo para poder ser acreedor de la indemnización de perjuicios.

Al hablar de protección contractual en la Ley 1480 de 2011 se hace referencia a las temáticas que incluyen condiciones para los negocios en general y los contratos de adhesión. Así las cosas esta norma prohíbe de forma taxativa las cláusulas que concedan la posibilidad que los productores o distribuidores se excluyan de cumplir con sus obligaciones al igual que alterar de forma unilateral los contratos suscritos con los consumidores.

En el derecho del consumo se habla de los contratos masa y se clasifican en dos: los contratos de condiciones generales y los contratos de adhesión. Los contratos de

condiciones generales se caracterizan por ser un grupo de cláusulas, estipulaciones de orden general que se describen de forma unilateral por una o varias empresas con el objeto de instaurarlas en la suscripción de contratos afines. (Diez Picazo y Gullón, 1996, pág. 367)

Frente a la naturaleza jurídica de los contratos de condiciones generales la doctrina ha sentado dos teorías: la teoría normativa y la teoría contractualista. En el primer caso, esta teoría explica que las condiciones generales tienen sus fuentes en la costumbre y en la ley, por lo que depende de un valor normativo o de los hechos establecidos en el mercado. Así mismo, al tratarse de un contrato, los límites son aquellos que no trasgreden la autonomía privada; además tienen como características que las condiciones generales son “*predispuestas, es decir impuesta por una de las partes generales, que son incluidas en todos los contratos*”. (Llamas Pombo, 2005, pág. 295).

En el segundo caso nos encontramos con el contrato de adhesión, el cual es estandarizado y predispuesto. Este contrato es particular dado que sus condiciones establecen que la parte más fuerte en las relaciones de consumo es la que estipula las cláusulas mientras que la parte débil es la que se limita a suscribir el contrato sin forma de discutir el contenido de las mismas. En éste la voluntad del consumidor se expresa en la realización del contrato y los efectos jurídicos que produce, más no en la discusión equilibrada y activa de las cláusulas.

Según el Nuevo Estatuto del Consumidor la protección para este tipo de contratos se da de forma especial en los temas de interpretación contractual, pactados en su artículo 34, el cual alude al principio de que todas las condiciones estipuladas en los contratos serán analizadas a favor del consumidor y en caso de duda tienen prevalencia las cláusulas convenientes sobre las perjudiciales.

A su vez el legislador manifiesta que el deber de informar por parte de los productores o distribuidores es un elemento fundamental en las relaciones de consumo, especialmente al momento de celebrarse un contrato de adhesión. Por lo tanto es importante informar de forma adecuada, anticipada y expresamente a los consumidores sobre la existencia, los efectos jurídicos de las condiciones pactadas en los contratos y que estas sean redactadas en el idioma castellano.

En caso de que se pacten cláusulas que la ley considere abusivas o prohibidas, éstas serán nulas de pleno derecho. En el campo del comercio electrónico es importante tener en cuenta que para la efectiva protección de los derechos de los consumidores es necesario tener en cuenta la configuración de ciertas condiciones, tales como: a) las funciones que realizan las autoridades; b) la posición ética y de responsabilidad social que toman las empresas en el comercio y c) la diligencia del consumi-

dor al momento de utilizar las herramientas tecnológicas para involucrarse en el mercado electrónico.

Así mismo, cobra una gran importancia el hecho que el consumidor deba informarse adecuadamente para poder tomar una decisión libre y espontánea. Por ello la información debe ser completa, veraz y comprensible y así poder evitar manipulaciones, fraudes, engaños o prácticas económicas desleales que vayan en detrimento de los derechos consagrados en la norma para los consumidores.

Para evitar fraudes y engaños electrónicos, el Estatuto del Consumidor también contempla una protección especial a los niños, niñas y adolescentes, norma que es conexas con las estipulaciones de la ley de infancia y adolescencia. El empresario que ofrece productos en el comercio electrónico tiene el deber de verificar la edad de las personas consumidoras *on line* y en caso de que sea un menor consumidor quien realiza la transacción, debe dejar constancia de la autorización de los padres para realizar el procedimiento.

La protección a los niños, niñas y adolescentes no se limita a la autorización de los padres para el comercio electrónico, sino que se ofrece una protección integral que incluye a la publicidad e información adecuada que los ayude a comprender las implicaciones jurídicas y las condiciones sobre las que se están llevando a cabo los negocios de mercado. (Remolina Angarita y Florez Rojas, 2014, págs. 374-375).

El Estatuto del Consumidor en su artículo 20 explica la responsabilidad del productor de la siguiente forma:

“Artículo 20. Responsabilidad por daño por producto defectuoso. El productor y el expendedor serán solidariamente responsables de los daños causados por los defectos de sus productos, sin perjuicio de las acciones de repetición a que haya lugar. Para efectos de este artículo, cuando no se indique expresamente quién es el productor, se presumirá como tal quien coloque su nombre, marca o cualquier otro signo o distintivo en el producto”. (Congreso de Colombia 2011)

Los daños que se atribuyen al productor en la ley del consumidor son los ocasionados por muerte o lesiones en el cuerpo, causadas por el uso de un producto defectuoso y aquellos que producen una reacción distinta a la que debe generar el uso normal del producto.

Frente a la estipulación de cláusulas abusivas, encontramos que el Estatuto del consumidor las regula en todo tipos de contratos, especialmente en el contrato de adhesión, el cual no permite que el consumidor discuta los planteamientos establecidos en el mismo, debido a que solo se le permite aceptar las condiciones impuestas por la

parte que ostenta el poder económico o presta el servicio o comercialización de bienes, violentando los derechos de los consumidores.

Estas cláusulas se encuentran prohibidas por el estatuto del consumidor, y cualquier estipulación de ellas produce una ineficacia de pleno derecho. El control que ejerce la ley sobre ellas es de carácter legislativo, administrativo y judicial.

Sin lugar a dudas, las innovaciones jurídicas que promulga la expedición de la Ley 1480 de 2011 en Colombia, torna la protección de los derechos del consumidor en un aspecto más regulado en las relaciones de consumo, ya que el Estado comprendió el desnivel existente entre los actores que participan e interactúan en el mercado, donde la base del mismo es la parte más débil propensa a sufrir vulneraciones en sus derechos. Así se regularon temas especiales, como la prohibición de emitir publicidad engañosa de los bienes y servicios a los consumidores con la finalidad de comercializar productos que no satisfacen las necesidades básicas o no cumplen con los requisitos mínimos establecidos por la ley.

Uno de los baluartes de estas innovaciones jurídicas radica en la creación de formas asociativas que empoderen a la ciudadanía y la motiven a conocer, promover y reclamar sus derechos. En este sentido analizaremos el impacto de la norma en un escenario local en transición sociopolítica y crecimiento económico.

APROXIMACIÓN A LAS REALIDADES LOCALES: “LA CIUDAD QUE NO TIENE TRANVÍA”

“Santa Marta, Santa Marta tiene tren, Santa Marta tiene tren, pero no tiene Train-vía, si no fuera por la Zona, caramba, Santa Marta moriría”.
Canción popular, Manuel Medina Moscote

Desde su fundación en 1525 por el colonizador Rodrigo de Bastidas, Santa Marta, la capital del departamento del Magdalena, en el norte de Colombia, ha estado envuelta en episodios de recurrente transición conflictiva que han sido recogidos por cronistas e historiadores, quienes desde las visiones de su época, narraron los ataques y saqueos de piratas, la guerra y casi exterminio que los conquistadores libraron con las tribus de aborígenes, así como las batallas de los patriotas por lograr su independencia de la Corona española.

Al igual que muchas ciudades colombianas, el ethos socio-estructural de Santa Marta se construyó en torno a las luchas por el poder del control estatal, el dominio de la tierra y la preservación del *statu quo* de las elites tradicionales que de forma directa e indirecta han cooptado el Estado y sus instituciones.

A pesar de ser considerada la ciudad más antigua de Colombia, y la segunda más antigua de América Latina, este enclave estratégico beneficiado por riquezas naturales es la tercera ciudad de la región Caribe que en su decurso histórico, siempre ha presentado rezagos en su desarrollo en comparación con ciudades vecinas como Barranquilla y Cartagena.

El territorio de la ciudad de Santa Marta es más rural que urbano, sus 2.393 km² están conformados por solo 166 km² de zonas urbanizadas y 2.227 km² de zonas rurales. Siendo esta gran extensión territorial perteneciente a la Sierra Nevada de Santa Marta, una configuración montañosa *sui generis* que posee todos los pisos térmicos para el cultivo y que actualmente, además de ser un enclave para el desarrollo agrícola, es el resguardo sagrado de los grupos indígenas minoritarios que históricamente han logrado sobrevivir a la violencia estructural.

Las múltiples luchas entre conquistadores e indígenas, patriotas y realistas, liberales y conservadores dejaron su huella en la conformación socio-política de la ciudad. Las diversas oleadas de desplazados se encontraron de forma recurrente en la historia con una ciudad que tampoco ha sido ajena a las perturbaciones y alteraciones del orden público que han trastocado la estabilidad de Colombia en las últimas décadas: la aparición de grupos armados ilegales, el narcotráfico, la corrupción administrativa, el secuestro y las extorsiones a comerciantes y ganaderos.

Desde 1985 hasta el presente, ubicamos el proceso de recrudescimiento del conflicto armado y reducción del mismo. En las últimas dos décadas, la delincuencia aprovechó las zonas alter-legales propias de una debilidad del Estado Nacional, aunado a la desidia y en ocasiones colaboración de los estamentos locales, para utilizar la ubicación territorial estratégica de la ciudad y en especial, de las zonas rurales, para estructurar un corredor por donde se traficaban drogas y armas con salida al mar caribe.

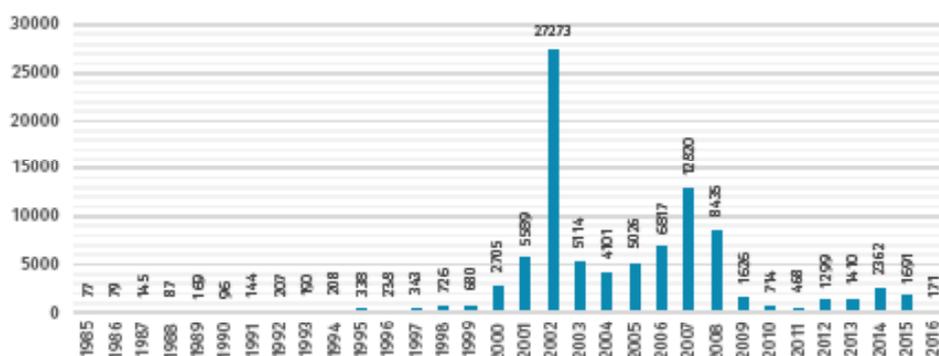
La disputa por el control de esta zona, en especial de la Sierra Nevada de Santa Marta, entre las autodefensas, guerrilla, narcotraficantes, delincuencia común, y hoy bandas criminales emergentes y grupos paramilitares pos-desmovilizados, se reflejó en las calles de la ciudad y en los corregimientos y veredas, que terminaron siendo el escenario de masacres, atentados, extorsiones y amenazas a la población civil.

La dinámica conflictiva padecida en el país y especialmente en el departamento del Magdalena impacta poderosamente a la ciudad de Santa Marta, en especial con la afluencia de personas en condición de desplazados. Lo anterior se evidencia con las cifras del fenómeno: entre 1985 y 2016 esta población específica llegó a 136.343 personas en condición de desplazamiento forzoso, es decir, a representar el 27.7% de la población estimada para la capital (491.535 personas en el 2016, según el DANE). Oleadas de desplazados de los departamentos vecinos y de las zonas rurales cercanas se die-

ron de forma ininterrumpida, producto del miedo y de la doctrina paramilitar que azotó de forma cruel el territorio del Magdalena y en especial a la Sierra Nevada de Santa Marta (Latorre, 2015).

La gráfica 4 muestra la intensidad y la frecuencia del desplazamiento que en particular es notorio en la primera década del 2000, que precisa una elevada magnitud entre los procesos de desplazamiento anterior, como ya se mencionó, producto de la escalada paramilitar por la toma de la Sierra Nevada.

Gráfica 4. Población víctima registrada en el RUV, Santa Marta



Fuente: Registro único de Víctimas (2016).

Esta población expulsada a sangre y fuego se encontró con una ciudad precarizada en infraestructura y servicios, con una limitada respuesta institucional, dado que por múltiples procesos de tercerización en el distrito capital, la oferta institucional estaba fragmentada en una cantidad de concesiones del Estado local a empresarios-particulares bajo el modelo de *capitales mixtos*, que movidas por las fluctuaciones propias del capital privado, no tenían la respuesta necesaria desde el accionar de lo público, para las ingentes necesidades de esta población. Esto hace que la población desplazada se vincule a la ciudad por la vía de la marginalidad dándose una expansión significativa de los barrios periféricos que no cuentan con los servicios públicos necesarios para unas condiciones dignas de habitabilidad.

La dualidad que se crea es una ciudad marginal que crece marginalmente. El máximo tope de este proceso violento es factible ubicarlo en el año 2014, cuando Santa Marta ingresa a la lista de las 50 ciudades más peligrosas del mundo, ocupando el puesto número 29. Esto muestra una ciudad con problemas de violencia, crecimiento

no planificado, informalidad, inequidad y desigualdad. Así mismo una ciudad con dificultades para gestionar sus riquezas naturales.

El modelo de desarrollo estratégico plasmado en sus agendas productivas, aúna tres procesos que se autoexcluyen y canibalizan: por un lado, la apuesta por la explotación turística con mentalidad de desarrollo ecoturístico, por otra parte, la logística portuaria enfatizando en el carbón como producto clave y el desarrollo agroindustrial direccionado a aprovechar las ventajas de lo rural. La actividad logística y portuaria ha destruido significativamente las riquezas turísticas, el conflicto y el poco desarrollo en infraestructura de lo rural han minado y centralizado el desarrollo de la actividad agroindustrial en un solo producto que genera desplazamiento de la mano de obra campesina: el cultivo de la palma de aceite.

A pesar de estas dinámicas conflictivas y de las restricciones sociales y económicas que traen aparejadas, la reciente colonización del voto de opinión en los últimos dos debates electorales por la gestión del Estado local, genera una serie de políticas públicas que culminan en procesos de transformación y modernización institucional que han logrado frenar un atraso histórico.

Uno de los más importantes es la retoma del control de las finanzas públicas, sacando al distrito de la ley de insolvencias 550, y la reorganización política del territorio con el acuerdo 025 del 2014 y el 009 del 2015, que crea las localidades y las alcaldías menores.

La construcción de un conjunto de políticas públicas sostenidas en el tiempo, direccionadas a propiciar equidad ha dado resultados en el mediano plazo y se proyectan con fuerza en el largo plazo. Los datos del DANE (2016) les dan la razón a este esfuerzo vinculante con la sociedad civil: en el comparativo nacional entre 2010 y 2015, en la incidencia de pobreza monetaria en Colombia, Santa Marta pasa del 40.2% al 30.7%, mientras que en pobreza extrema pasa del 8.8% al 6.5%, por debajo del promedio nacional. La equidad se evidencia en la disminución del coeficiente de Gini, que pasó de 0,49 en 2010 a 0.45 en 2015 (DANE, 2016).

Otros indicadores muestran una oportunidad histórica única para generar metas de desarrollo a largo y mediano plazo, en particular, las condiciones sociodemográficas que presentan las fluctuaciones prospectivas de la pirámide poblacional. Es dicente que la población de Santa Marta está creciendo a un ritmo anual del 2.9%.

Al analizar la concentración de los grupos poblacionales se evidencia que Santa Marta tiene el *plus* del bono demográfico, lo cual implica que la población en edad de trabajar, es superior a la población dependiente de niños y ancianos. Esta *ventana de oportunidades* obliga a pensar y a hacer apuestas desde las políticas públicas para invertir en educación, salud, empleo y crecimiento a partir de la inversión en lo público

y lo privado. Pese a esta oportunidad, la ciudad debe enfrentar los problemas estructurales ya esbozados, apuntando a un empoderamiento ciudadano: informalidad, procesos de gentrificación, la inversión en la oferta turística y el fortalecimiento del Estado local.

Según el Doing Business (2013), Santa Marta es la segunda ciudad de Colombia donde es más fácil hacer empresa, esto se ve reflejado en las 984 sociedades creadas en el año 2014, de las cuales 954 eran microempresas cuyos capitales sumaban la cifra de \$23.518 millones.

Así mismo, el despertar de la confianza en las instituciones locales y en el esfuerzo por materializar las políticas públicas, se plasma en el incremento del recaudo de las rentas, al punto que 2014 la ciudad se ubica entre los diez municipios del país que más recaudan (D.N.P., 2014). (Alcanzó el puesto 8 con un recaudo de \$133.455 millones y un indicador fiscal de 80.21. El más alto fue el de Medellín con 85.50). El recaudo del impuesto predial también se incrementó en el lapso de tres años, pasando de \$28.543 millones en 2012 a \$44.369 millones en 2015.

Otro indicador positivo es el catastro multipropósito, el cual sitúa a capital del Magdalena en el puesto número 10 entre los municipios de mayor valor catastral país. Esto sumado a un significativo número de obras e intervenciones urbanas, proyectos de vivienda de interés social y no VIS, hace que Santa Marta se encuentre en el proceso de apertura a la economía global y al posible desarrollo de vectores de crecimiento empresarial.

A pesar el panorama positivo, siguen sin superarse problemas estructurales como la normalización de barrios, los enfrentamientos contra los micro-poderes, el freno a las cooptaciones de las elites organizadas, y asumir la transición de una sociedad que debe entrar al postconflicto, así como el problema de las políticas encaminadas a aprovechar el bono demográfico. En síntesis, Santa Marta es una ciudad en transición con posibilidades de inserción efectiva en el escenario global.

Los cambios en los estilos de vida producto de la transición demográfica, la urbanización y la llegada de centros comerciales a la ciudad, hacen que se configure una tendencia a la vida urbana y un incremento de los patrones de consumo, ingresando a una *“americanización de la vida cotidiana”*. En la última década la llegada de marcas icónicas, la reducción del desempleo y el crecimiento de los proyectos de desarrollo, han hecho que la comunidad asuma nuevos patrones de consumo.

CONTINGENCIAS EN TORNO A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR: ENTRE EL DESCONOCIMIENTO DE LA NORMA Y LA DISONANCIA COGNITIVA

“Abogado: Lo que Ud. hizo vulnera una ley. Cliente: Esa ley no la conocía. Abogado: Es que otra ley dice que la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento. Cliente: Esa otra ley tampoco la conocía” (Anécdota recogida por J. Costa y E. Borrajo Dacruz)

El programa Consuma Caribe diseñó una gran encuesta de percepción sobre los derechos de los consumidores la cual se hizo de manera simultánea en tres ciudades capitales: Cartagena, Sincelejo y Santa Marta, con el objetivo de describir el estado actual del conocimiento de la nueva ley del consumidor y la garantía efectiva de los derechos.

Por su parte, el abordaje cualitativo se hizo a través de grupos focales y talleres de promoción de los derechos. Los talleres se ejecutaron teniendo en cuenta los siguientes lineamientos: a) presentación del equipo de trabajo; b) Preguntas a los participantes sobre el conocimientos acerca de los derechos de los consumidores, entidades que protegen los derechos del consumidor, entre otras; c) explicación de los derecho del consumidor con base a la ley 1480 de 2011, las entidades que protegen estos derechos y los mecanismos jurídicos que contribuyen al ofrecimiento de garantías para la salvaguarda de los mismos; d) conformación de grupos de trabajo para el planteamiento de casos donde se violenten en el diario vivir los derechos del consumidor.

En Santa Marta la mayor parte de los encuestados fueron jefes de hogar (36.1%) o el hijo del mismo (36.6%), y en menor grado la esposa o compañero (33.7%). Los encuestados eran personas que trabajaban (56.7%) y menor porcentaje amas de casa (12.8%) o estudiantes (14.1%). En cuanto a su situación en el mercado laboral, la mayor parte era población ocupada (59.7%) y el 38,5% desocupada.

Frente a estos datos se añade que la mayoría de la población productiva trabaja en la posición de obrero o empleado de empresa (48.1%) o de trabajador independiente (27.7%) y la mayoría obtienen un promedio de ingresos entre uno y dos salarios mínimos (45.1%). Otro grupo significativo devenga menos de un salario mínimo (41.5%), el resto de esta población gana más de dos salarios mínimos (13.4%). Se constató además que un número significativo de estos no presenta dependencia económica (36.4%) frente a los que sí (12.7%). Estos elementos son claves para abordar las dinámicas propias de los derechos del consumidor ya que se encuestó a personas con capacidad de consumo.

En cuanto al conocimiento de la población de los derechos del consumidor, se encontró que el 60.4% desconocía tanto los derechos del consumidor como el nuevo estatuto del consumidor (51.4%). La población que trabaja califica de forma neutral o entre media a deficiente, la protección de estos derechos (media 50.4%; bajo y muy bajo

37.2%); caso que se repite con similar intensidad a la hora de calificar la promoción de los mismos (media 44.4%); bajo muy bajo (40%).

Para revisar los derechos del consumidor y su relación con las empresas, se preguntó sobre el respeto que éstas tenían por los derechos, a lo cual el 63% respondió que las empresas irrespetaban sus derechos como consumidores (63.5%). Un porcentaje importante de este grupo (36.5%) presenta inconvenientes a la hora de comprar o adquirir bienes y servicios. Estos inconvenientes, en su gran medida (55.8%), se les presentaron hace menos de un año, y el 73,6% de las personas desconocían dónde podían reclamar sus derechos.

Frente a esta situación, un 43.7% manifestó que sí tiene una percepción de la violación de sus derechos, mientras que el 42.4% dijo que no. A lo anterior se le añade que solo el 29% ha llevado a cabo acciones para hacer valer sus derechos, y de ese grupo el 34.6% reconoció que su acción fue efectiva, arrojando –por ultimo- una percepción negativa de los correctivos para hacer valer los derechos de 71.2%.

Uno de los elementos reiterativos en los procesos de indagación de conocimiento sobre una norma o de aprehensión en procesos jurídicos, es el desconocimiento de los mismos tal y como lo evidencian los datos presentados. Esto se puede explicar desde la abundancia normativa, la alta complejidad de la vida social contemporánea, el inflacionismo en los procesos de comunicación y en especial a la conciencia jurídica difusa que puede estar relacionada con precarios sistemas de difusión normativa.

Lo preocupante de estos resultados son las disonancias cognitivas que se producen a nivel individual y colectivo, en particular la forma como la mente llena la ignorancia normativa. Es decir, frente a la ausencia del conocimiento de los procesos instituidos por el legislador para reclamar un derecho, las personas llenan estas zonas de incertidumbre a nivel cognitivo con construcciones personales y narrativas exitosas sobre como reivindicar derechos. Así queda explícito en las respuestas en el plano cualitativo.

Los actores analizados dejan entrever que frente a las contingencias de un mal servicio o producto defectuoso, *“... es el servicio al cliente el que debe responder”*. El reclamo debe hacerse al *“gerente”*, al área de *“servicio al cliente”*, a una *“inspección de policía”* o a un *“juzgado”*. Así mismo configuran cognitivamente los derechos del consumidor al plano de la mala atención del servicio y única y exclusivamente a los desperfectos o cobros excesivos en torno a un bien o servicio. En el conjunto de grupos focales solo una persona menciona la Superintendencia de Industria y Comercio.

El grueso de las quejas por mala prestación del servicio o producto defectuoso se concentró en el tema de los servicios públicos y en la compra de productos en grandes superficies comerciales. Es dicente que no se entiende la cotidianidad de los sujetos

en el marco de relaciones constantes de consumo y no se manejan las innovaciones normativas del nuevo estatuto del consumidor. Al respecto los siguientes porcentajes son indicativos de esta situación: en las quejas recibidas en el consultorio jurídico a través de la plataforma HORUS, el 53% de las solicitudes exigían una devolución del dinero, el 22% giraban en torno a la solicitud de garantías, mientras el 8% exigían la protección de datos personales, el 7% estaba enmarcado en el derecho de retracto. Nótese que los porcentajes mínimos de las reclamaciones son las más recientes innovaciones jurídicas del Nuevo estatuto.

Gráfica 5. Recepción de solicitudes en plataforma Horus USA-Santa Marta



Fuente: elaboración de los autores

Lo anterior permite afianzar la necesidad de romper con el poder de las “gramáticas jurídicas” y propiciar escenarios para la aprehensión de normas que permitan espacios deliberativos en el marco de la reivindicación de los derechos. De ahí lo fundamental de crear formas organizacionales efectivas. En este sentido adquieren pertinencia los talleres formador de formadores, los cuales se impartieron para educar a la comunidad acerca de temas conceptuales sobre los derechos del consumidor, mecanismos jurídicos que protegen estos derechos, entidades competentes que conocen de los mismos, así como una contextualización del programa Consuma Caribe y la proyección social que este brindó a la comunidad samaria mediante a través del consultorio jurídico de la Universidad Sergio Arboleda.

Siendo esta una actividad didáctica, se trabajó con piezas publicitarias como pen-dones, flyers, cartillas pedagógicas y pautas radiales publicitarias que permitieran identificar a la población, el logo del programa, las instituciones asociadas y la información enseñada. Al final de cada jornada se compartían asesorías jurídicas para ma-

yor claridad sobre los problemas relacionados con la protección de los derechos de los consumidores. Las lecciones aprendidas de este proceso están ligadas al entendimiento de la dinámica propia de los problemas organizacionales y de construcción de asociatividad en el escenario local, las cuales presentaron algunas debilidades y fortalezas que se sintetizan a continuación:

Tabla 4. Debilidades y fortalezas de la asociatividad

Debilidades de la asociatividad	Fortalezas de la asociatividad
1. Liderazgo centrado en el mesianismo	1. Construcción de liderazgo transformador en jóvenes
2. Liderazgo centrado en el personalismo	2. Escenarios propicios para construir nueva ciudadanía
3. Desconocimiento de la normatividad	3. Reconstrucción de identidad local
4. Ausencia de compromiso por la defensa de lo público	4. Revalidación de lo público en torno a la defensa de los derechos del consumidor
5. Proyección limitada en el tiempo	5. Apalancamiento como <i>spin off</i> en universidades
6. Proyección precaria a los entornos locales	6. Proyección comunitaria por medio del Consultorio jurídico de la Universidad
7. Visibilidad de las acciones y actividades limitada por temas presupuestales y desconocimiento de tecnologías	7. Nuevos procesos de visibilidad con el uso de tecnologías del aprendizaje y el empoderamiento

Fuente: elaboración de los autores.

Queda pendiente la configuración organizacional y la materialización efectiva de la liga de consumidores bajo la modalidad de *spin off* bajo la tutela de la Escuela de derecho de la Universidad Sergio Arboleda. Una gran lección es que detrás de todas las promociones por la aprehensión y el manejo efectivo de la norma, es necesario un modelo organizacional que mantenga el impulso en el tiempo.

CONCLUSIONES

Los resultados e incidencia de la normatividad en torno a los derechos del consumo en Colombia saltan a la vista: procesos por cartelización a mega industrias como los pañales y los cuadernos, procesos serios y efectivos de freno a la mala publicidad, sanciones a operadores como Electricaribe y empresas de telefonía celular como Movistar, así como sanciones al sector financiero por no entregar información adecuada y por el uso de cláusulas abusivas. Así mismo el freno a las agencias de viajes y la promoción del

connotado y popularizado derecho al retracto en la compra, nos dan un panorama de cambio y litigios efectivos por hacer efectivo y eficaz el nuevo Estatuto del Consumidor.

De ahí que las innovaciones jurídicas propuestas sigan abriendo nuevas posibilidades con miras a fortalecer al eslabón más débil en la cadena: el consumidor final. Las formas que asume la jurisprudencia en torno a esta temática señalarán el camino de los derechos que sin lugar a dudas seguiría enmarcado en el constitucionalismo progresista y el goce efectivo de los derechos. La labor de la promoción y educación de los derechos en un conjunto de acciones como lo permitió el programa Consuma Caribe, valida la importancia de este tipo de actividades para potenciar la cobertura, posibilitar aprendizajes organizacionales y multiplicar las actividades y el impacto a los diferentes *Stakeholders* involucrados en el objetivo misional del proyecto.

Una coda final en torno a Santa Marta. En el siglo XIX el Español Joaquín de Mier y Benítez poseedor de una gran hacienda dedicada a los cultivos de caña de azúcar y banano, que poseía grandes extensiones de tierra y barcos para la exportación de las cosechas, estando de visita en Francia decidió adquirir un tren para sacar los productos agrícolas directamente de su finca al terminal marítimo. Con muchos esfuerzos logísticos logro traer el tren a Santa Marta, pero se encontró con que no había vías férreas y el solo proceso de adquirir los permisos implicaba una descomunal operación burocrática. Al final Santa Marta se quedó con el tren pero sin el tranvía, lo cual se popularizo en una canción con la cual se reconoce la ciudad a nivel global. A manera de metáfora, esta es una muestra de que podemos seguir equivocados en nuestro camino porque precisamente no hemos visualizado de forma colectiva la ruta a seguir.

REFERENCIAS

- Benjamín, A. H. (1993). *El derecho del Consumidor*. *Revista Jurisprudencia Argentina*.
- Congreso de Colombia. *Ley 1480 de 2011*. Obtenido de Nuevo Estatuto del Consumidor: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1480_2011.html#5
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá: D.N.P.
- Departamento Nacional de Estadística (2016). *Informe de Coyuntura Económica Regional –ICER–* noviembre de 2016.
- Doing Business en Colombia (2013). *Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas. Comparando las regulaciones empresariales para las empresas locales en 23 ciudades y 4 puertos con 185 economías*. Washington: 2013.

- Diez Picazo, L., y Guillón, A. (1996). *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial. Tomo I*. Madrid: Civitas
- Farina, J. M (2013). *Defensa del Consumidor y del Usuario*. Buenos Aires: Editorial Astrea
- Fernández de la Gandara, L y Calvo Caravaca, A. L. (1995). *Derecho Mercantil Internacional*. Madrid: Tecnos
- Franco Mongua, J. F (2014). *Análisis económico del derecho del consumidor: El caso colombiano*. En J. M Gual Acostas & J. C. Villalba Cuéllar, *Derechos del Consumo. Problemáticas Actuales*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez
- Kennedy, J.F. (1962). *Consumidores somos todos*. Discurso pronunciado en el Congreso Americano el día 15 de marzo de 1962. En:
http://www.aytojaen.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_13065_1.pdf
- Latorre-Iglesias, Edimer Leonardo (2015). *Litigio estructural y experimentalismo jurídico: análisis sociojurídico a los cambios generados por la sentencia T-025 en la población desplazada*. Bogotá: Fondo de publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- López Camargo, J. (2003). *Derechos del Consumidor: consagración constitucional en latinoamérica*. En Revista E- mercatoria, volumen 2 número 2
- Lorenzatti, R. L: (2009). *Consumidores*. Santa Fe: Rubinal- Culzoni Editores.
- Llamas Pombo, E. (2005). *Comentarios al artículo 10 bis en Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios*. Madrid: Editorial La Ley.
- Monsalve, S. (1999). *Introducción a los conceptos de equilibrio en economía*. Bogotá: Editorial Antrophos
- Remolina Angarita, N., y Florez Rojas, M. L. (2014). *Consumidor y comercio electrónico*. En J. M
- Gual Acostas & J. C. Villalba Cuéllar, *Derechos del consumo. Problemáticas actuales*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Shina, F (2014). *Daños al consumidor*. Buenos Aires- Bogotá: Editorial Astrea.
- Stiglitz, G. (1999). *Derecho del consumidor*. Rosario: Editorial Juris.
- Registro Único de Víctimas –RUV- Red Nacional de Información (2016). Documento en línea tomado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>, consultada el 8 de mayo de 2017.

CAPITULO 5

**LOS DERECHOS Y RUTAS DE PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN
EL MUNICIPIO DE SINCELEJO: UN ANÁLISIS
DESDE EL PROGRAMA CONSUMA CARIBE**

**DERECHO
DEL CONSUMO**

CAPITULO 5

LOS DERECHOS Y RUTAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN EL MUNICIPIO DE SINCELEJO: UN ANÁLISIS DESDE EL PROGRAMA CONSUMA CARIBE

Margarita Jaimes Velásquez ⁹

Carlos Mario de la Espriella Oyola ¹⁰

Berónica Narváez Mercado ¹¹

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se muestran los resultados, análisis y conclusiones del proyecto de investigación para el fortalecimiento local de los derechos de los consumidores en la ciudad de Sincelejo el cual hace parte del “Programa de fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de los consumidores: promoción del marco jurídico de las

9 Abogada de la Universidad del Atlántico. Especialista en Derechos Humanos de la ESAP y el Instituto Raúl Wallermborg de la Universidad de Lund- Suecia. Maestra en Educación de los Derechos Humanos del CREFAL, Pátzcuaro, México, Doctorante (CPhD) en Gobierno y Política de la Universidad Católica de Córdoba – Argentina. Docente investigadora del grupo GISCER de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria del Caribe –CECAR. margarita.jaimes@cecar.edu.co

10 Abogado, especialista en Derecho Administrativo y en Derecho Procesal Civil de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR – Sincelejo. Magister en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del Capítulo Sucre del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Abogado Litigante y Docente Investigador de Tiempo Completo del Grupo de Investigación Socio Jurídica – GISCER de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR. carlos.delaespriella@cecar.edu.co

11 Abogada de la Universidad Libre de Bogotá, Especialista en Gestión de Proyectos (GBSS) de la Cámara de Industrias de San José, Costa Rica, Auditora Interna Certificada BASC, San José, Costa Rica, Magister en Administración y Derecho Empresarial (MBA) de la Universidad Libre de San José Costa y Doctorante (CPhD) en Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, Colombia. Consultora, Abogado Litigante (Derecho Privado) y Docente Investigador de Tiempo Completo del Grupo de Investigación Socio Jurídica – GISCER de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR. beronica.narvaez@cecar.edu.co

competencias establecidas en el nuevo estatuto del consumidor (alcaldes, asociaciones de consumidores y consultorios jurídicos en Santa Marta, Cartagena y Sincelejo) período 2015-2017.”, financiado por COLCIENCIAS, mediante convocatoria No 661 – 2014.

Esta investigación tuvo como objeto principal indagar acerca del nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía sincelejana de sus derechos como consumidores, explorando además el nivel de conocimiento de los productores y proveedores en el territorio sobre la materia. Los resultados expuestos corresponden a una encuesta realizada en la ciudad de Sincelejo en el año 2015, que a esa fecha contaba con 275.207 habitantes, según datos del DANE (2015). Se encuestaron 392 personas; llevándose a cabo previamente un pilotaje del instrumento de encuesta con un grupo de voluntarios para definir aspectos de procedimientos y protocolos para la recolección de los datos.

El enfoque metodológico mixto (Sampieri, Collado & Lucio, 2003), que es un modelo de integración de los enfoques cuantitativos y cualitativos, enriqueció el ejercicio en tanto permitió la triangulación de los datos obtenidos de la encuesta con los resultados de sistematización de los grupos focales con consumidores, proveedores y productores. Las categorías de análisis empeladas fueron el conocimiento de los derechos del consumidor, las rutas y las autoridades de protección.

Nuestro marco de interpretación de los resultados se centra en los conceptos de participación e información. La participación entendida desde su doble condición de derecho fundamental y derecho colectivo, al igual que desde su doble naturaleza de derecho-deber que impone derechos y obligaciones a la ciudadanía. De esta manera garantiza por un lado la posibilidad de toda persona de participar en la conformación, ejercicio y control, y por otro, impone el deber de participar en la vida de la Nación.

Por derecho a la información comprendemos lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, que la define 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”.

CONTEXTO DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

El contexto es esencial en la significación y las interpretaciones que las personas hacen de la realidad. Van Dijk (2000) se refiere a este término como fundamental para la comprensión del discurso de una sociedad, como “algo que necesitamos saber para

comprender en forma apropiada el suceso, la acción o el discurso. Algo que funciona como trasfondo, marco, ambiente, condiciones o consecuencias” (Van Dijk, 2000, p. 24.). Igualmente, la investigadora María Aguilera propone que el conocimiento del territorio es fundamental para el desarrollo económico y social (Aguilera, 2005).

En ese sentido, el departamento de Sucre se ubica en la llanura de la Región Caribe colombiana, con una extensión territorial de 10.364 kilómetros, caracterizado por una alta capacidad hidrográfica conformada por el río San Jorge, su principal eje fluvial, el cual alimenta una amplia red de caños y arroyos de poca profundidad, que desembocan en el mar Caribe, además de tener vertientes de carácter estacionario. Esto permite que las tierras se mantengan húmedas y sean tierras aptas para la siembra de productos agrícolas de temperaturas altas y secas. Por ende, el desarrollo agrícola es su mayor fuente de producción, además de contar con grandes extensiones de sabana para la ganadería. Sin embargo, según Aguilera (2005) solo un 9% de las tierras fértiles se encuentran produciendo actualmente.

El departamento se subdivide en cinco subregiones por criterios de ubicación geográfica, con diferencias culturales y económicas entre sí, así pues, el Golfo de Morrosquillo, los Montes de María, las Sabanas, San Jorge y La Mojana tienen niveles de desarrollo distintos, como lo expone Fals (1988) al explicar que la formación de una región depende en su mayoría de características sociales y económicas independientes, que cumplan con determinantes socio-culturales que le permitan a la región una independencia económica basada en su productividad.

El departamento cuenta con una población proyectada a 2016, a partir del censo del DANE de 2005, de 859.909 habitantes, y su capital, Sincelejo, tiene 279.031 habitantes aproximadamente. Esta población se caracteriza por ser un mestizaje de indígenas, españoles y afrodescendientes, no obstante la alta concentración de población afrodescendiente y varios cabildos indígenas autónomos y otros pertenecientes al Resguardo de San Andrés de Sotavento proveniente del pueblo zenúes-malibues.

En relación con la pobreza, el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas es del 73,5%, cifra que supera el promedio nacional. De la mano de lo anterior Sucre tiene una gran concentración de productividad en el sector agrario que está orientada al mercado interno, lo que no ha permitido que el departamento tenga un crecimiento económico mayor en relación al resto de la región. Según la Cámara de Comercio de Sincelejo, en su Oficio de respuesta con fecha de 11 de marzo de 2017, en el departamento están registrados 2.497 negocios distribuidos en los siguientes sectores: turismo y hoteles, comercio de ropa, servicios de telefonía y trabajo informal.

Según datos del DANE (2017), en el último trimestre del año 2016 la ciudad de Sincelejo presentó una proporción de trabajo informal del 66.1%, mayoritariamente en ven-

tas ambulantes y estacionarias de alimentos, ropa y tecnología, así como en la prestación de servicios para la belleza, salud y servicios técnicos.

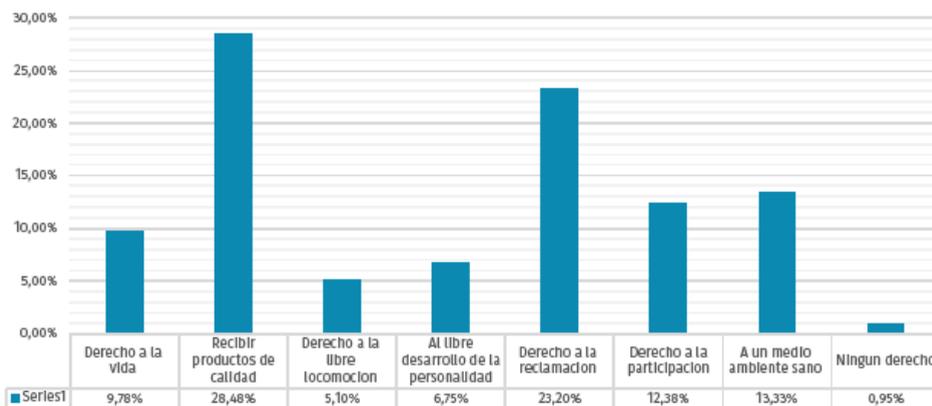
Una investigación realizada por estudiantes de economía de la Corporación Universitaria del Caribe- CECAR- en el 2012 registró 472 vendedores informales en el centro de la ciudad, de los cuales 64 eran ambulantes (Gómez & Herazo, 2012) que se encuentran organizados desde 1997 en la Asociación de Vendedores Estacionarios de Sincelejo. Por su condición de informalidad, este sector de la economía no se ciñe a las normas legales vigentes en materia de idoneidad y seguridad de los servicios y productos que venden a sus usuarios o clientes.

RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

A continuación se muestran los principales resultados de la encuesta aplicada en la primera fase del proyecto de investigación:

En cuanto al conocimiento del Estatuto del Consumidor, el 56.12% de la población afirmó no saber de su existencia, mientras que el 43.87% dijo conocerlo.

Gráfica 6. Derechos de los consumidores.



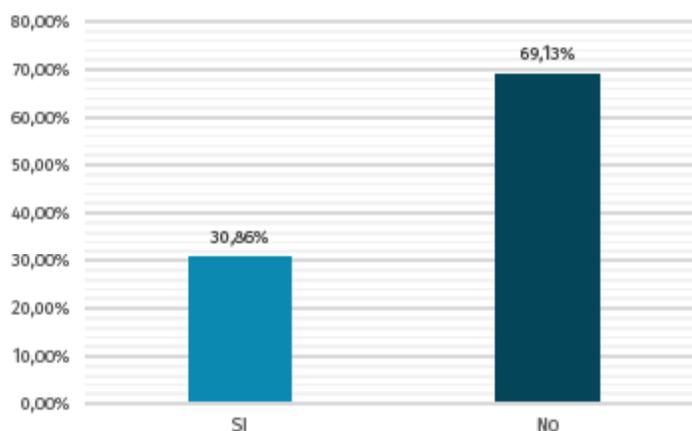
Fuente: equipo de investigadores Consuma Sincelejo, 2016-2017

En relación con el conocimiento de sus derechos como consumidores se encontró que el 9.78% personas identificó el derecho a la vida como un derecho del consumidor, 28.48% el derecho a recibir productos de calidad, el 5.1% el derecho a la libre locomoción, 6.75% el derecho al libre desarrollo de la personalidad, 23.20% el derecho a la re-

clamación, 12.38% el derecho a la participación; el 13.33% el derecho a un medio ambiente sano y un 0.95% no reconoció ningún derecho, como se observa en la gráfica 6.

Del total de personas encuestadas, el 30.86% consideró que las empresas que ofrecen bienes y servicios respetan sus derechos como consumidores, mientras que el 69.13% señaló que estos no son respetados (gráfica 7).

Gráfica 7. ¿Son respetados los derechos de los consumidores por parte de las empresas que prestan bienes y servicios?



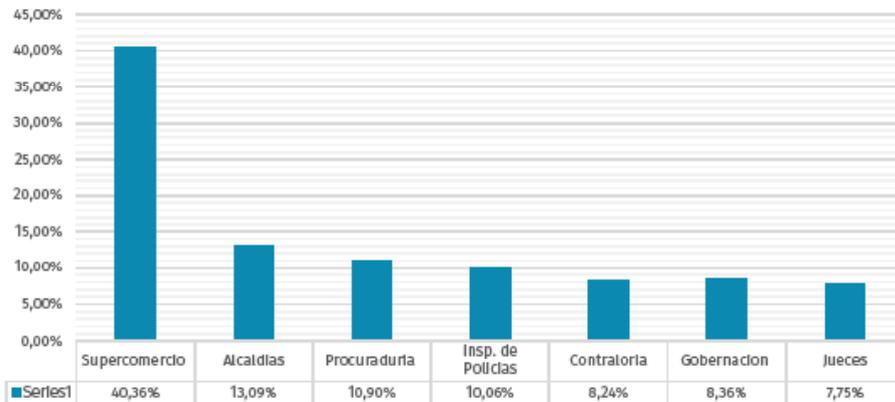
Fuente: elaboración de los autores con base en la encuesta Consuma Caribe.

De otra parte el 40.36% considera que la Superintendencia de Industria y Comercio es el ente encargado de la promoción y protección de sus derechos, el 13.09% que son las alcaldías, un 10.90% que corresponde a la Procuraduría; otro 10.06% que es tarea de las Inspecciones de Policía, el 8.24% cree que de la Contraloría; el 8.36% de la Gobernación y el 7.75% de los Jueces de la República (gráfica 8).

Así mismo, el 66.32% no sabe a dónde acudir en caso de violación de sus derechos como consumidor y solo, el 33.67% conoce la ruta de atención y protección. El 80.10% no sabe distinguir entre una denuncia administrativa y una acción de protección; mientras el restante 19.9% afirma conocer la diferencia.

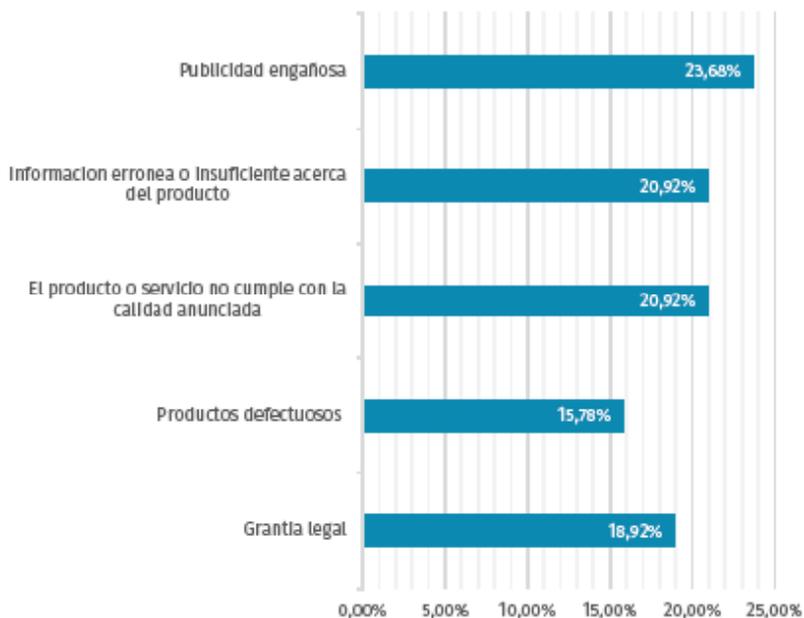
Según la encuesta, las problemáticas más frecuentes en las relaciones de consumo estuvieron relacionadas con publicidad engañosa (23.68%), productos que no cumplen los estándares de calidad (20.92%), información errónea (20.67%), garantía legal (18.92%) y productos defectuosos (15.78%) (gráfica 9).

Gráfica 8. Entidades encargadas de la promoción y protección de los derechos de los consumidores.



Fuente: elaboración de los autores con base en la encuesta Consuma Caribe.

Gráfica 9. Principales razones, por las que las empresas que ofrecen bienes y servicios no respetan los Derechos de los consumidores.



Fuente: elaboración de los autores con base en la encuesta Consuma Caribe.

RESULTADOS DE LOS TALLERES CUALITATIVOS

En este aparte se presentan los resultados de los talleres diagnósticos aplicados para medir el conocimiento que productores y proveedores de Sincelejo tienen sobre los derechos del consumidor, las rutas y autoridades responsables de su protección.

HALLAZGOS SOBRE EL CONOCIMIENTO QUE TIENEN LOS PROVEEDORES Y PRODUCTORES DEL MUNICIPIO DE SINCELEJO SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

De los 12 derechos contemplados en el Artículo 3 de la Ley 1480 de 2011, los productores y proveedores identificaron solo tres. El 57% identificó el derecho a recibir productos de calidad, el 28.5% el derecho a la reclamación y el 7% el derecho a recibir información.

En cuanto a los deberes como productores y proveedores, el 57% de los participantes identificó su obligación de responder por la garantía legal; un 14% el deber de suministrar la información mínima del producto, otro 14% la obligación de cumplir con las condiciones objetivas y específicas anunciadas en la publicidad y en los términos anunciados, y el 15% la responsabilidad por daño causado por un producto defectuoso. Es decir, solo identificaron cuatro de los 17 deberes contemplados en el Estatuto del Consumidor.

El reclamo directo ante el productor y/o proveedor es la principal ruta conocida por los productores y proveedores para la resolución de problemas y conflictos en la compra y venta de un producto o servicio, según lo reconoció el 100% de los participantes en el taller diagnóstico. Lo anterior indica que existe interés en realizar las acciones con el propósito de prevenir demandas, sanciones y no necesariamente en relación con el conocimiento de lo que indique al respecto el Estatuto del Consumidor.

HALLAZGOS SOBRE EL CONOCIMIENTO DE LOS CONSUMIDORES DE SUS DERECHOS

Estos resultados se muestran a partir de la medición del conocimiento de las principales categorías de análisis: derechos como consumidores, rutas y autoridades de protección ante posibles vulneraciones.

En este aspecto el principal hallazgo es el poco conocimiento que tienen los consumidores sobre sus derechos. En efecto, solo el 50% conoce algunos derechos, en su orden: el derecho a recibir productos de calidad, a recibir información, a la reclamación, a la seguridad e indemnidad, a la elección y a la igualdad.

El 50% del grupo reconoce el derecho de petición y la tutela como mecanismos para la protección y defensa de sus derechos en la relación de consumo; para el 40%, la queja ante los proveedores y productores y el 10% manifiesta desconocimiento del tema, posición que realza los resultados frente al desconocimiento, pues la tutela no es un mecanismo de defensa de este tipo de derechos.

En cuanto a conocimiento de la institucionalidad competente solo el 33% identificó a la Superintendencia de Industria y Comercio como una de las entidades contempladas en la Ley 1480 de 2011.

Es importante subrayar que la población joven conoce las acciones de promoción de derechos. El 70% conoce el Boletín del Consumido y el 30% no sabe de ninguna. Entre los adultos el 80% conoce el Boletín, mientras que los adultos mayores manifiestan no conocer acciones de promoción o divulgación. En cuanto al conocimiento del Estatuto del Consumidor, el 100% desconoce la existencia de la Ley 1480 de 2011.

DISCUSIÓN

Antes de analizar los resultados de esta investigación, es necesario hacer la siguiente consideración general. El 31.25% de los encuestados son universitarios sin título que tienen un bajo conocimiento sobre los derechos y rutas de protección del consumidor. Este es un dato preocupante que obliga a las instituciones de educación superior de Sincelejo a implementar estrategias no formales dirigidas a capacitar sobre la materia. En esos niveles de formación debe existir un conocimiento aunque sea mínimo sobre las garantías en relaciones de consumo, de modo que los futuros profesionales cumplan la responsabilidad social de divulgar y orientar al resto de la comunidad.

El análisis de los resultados revela un alto nivel de desinformación y desconocimiento de los derechos y obligaciones contenidos el Estatuto del Consumidor por parte de los involucrados en las relaciones de consumo. Tomando en cuenta que el derecho a la información es fundamental para el ejercicio de los demás derechos contenidos en la norma, su afectación deriva en múltiples vulneraciones a otros derechos de la persona.

Al no conocer sus derechos y obligaciones, los consumidores no pueden acceder de manera oportuna al resarcimiento de los derechos conculcados, ampliando con esto las brechas de desigualdad en una relación claramente dominada por quien tiene la información.

En ese sentido resulta preocupante que la comunidad desconozca sus derechos, y que incluso, los confunda con derechos fundamentales. No obstante, es interesante que al menos se identifique el derecho a recibir productos de calidad, lo que pue-

de ser resultado de una deducción propia del acto de adquisición y no necesariamente del conocimiento de la norma.

Por otro lado, e hilando muy delgado, de esto se infiere que las razones de la posible confusión de los derechos del consumo con los fundamentales esté mediada por la conexidad con el derecho a la vida cuando un producto defectuoso supone un peligro para ella.

Pero el problema se incrementa si analizamos que tanto los jóvenes como los adultos mayores desconocen los derechos y deberes que se derivan de las relaciones de consumo. Esto genera un riesgo permanente de vulneración de derechos, independientemente del tipo de productos que se adquieran (sean tecnológicos para los jóvenes, o relacionados con la salud para los adultos mayores).

En ambos grupos la información es clave para la garantía de otros derechos entre los cuales, para el caso de los adultos mayores, se encuentra el derecho a la vida digna, puesto que los productos consumidos por este grupo poblacional responden más a las necesidades propias del ciclo vital y se relacionan con la protección de un derecho fundamental. De hecho, los productos no conformes y las demoras en la garantía legal, en algunos casos, pueden afectar la autoestima, la salud o la vida del individuo.

De allí que sea necesario convocarles a procesos de formación específica sobre relaciones de consumo, tomando en cuenta la edad, con el fin de fortalecerlos como sujetos de derechos capaces de aportar en la transformación de sus propias vidas y las de su comunidad. Cada ciudadana o ciudadano informado de sus derechos y capacitado para ejercerlos, protegerlos y defenderlos, le aporta a la sociedad grandes beneficios, entre los cuales se cuenta una mayor criticidad al momento de la compra y por ende menos probabilidades de iniciar disputas legales o administrativas.

Visto así, se comprende por qué son recurrentes controversias relacionadas con la garantía legal, pues no existe conciencia de obligatoriedad por parte de productores y proveedores, y los consumidores tampoco lo reconocen como un derecho frente a lo cual son pocas las probabilidades de exigencia para hacerla efectiva.

Parece indiscutible el carácter fundamental de la información para el ejercicio y materialización de los derechos del consumidor en relación a la garantía legal, máxime cuando tiene implicaciones directas sobre la economía individual. La información suministrada debe superar el contenido de la garantía legal, frente a lo cual resulta esencial que se den a conocer además las acciones jurisdiccionales y administrativas de las que disponen los consumidores, así como la potestad para ejercer acciones civiles y comerciales si con posterioridad al vencimiento de la garantía legal el producto presenta defectos, al igual que la posibilidad de perseguir la indemnización por los

daños y perjuicios causados por hechos que originaron la acción administrativa o judicial (artículos 20-22 del Decreto 735 del 2013).

Parte de las vulneraciones a los derechos del consumidor que han sido mencionadas hasta ahora pueden ser canalizadas en ejercicio de derechos como la participación y representación. Sin embargo, de acuerdo a los resultados de la encuesta, los talleres diagnósticos y grupos focales, se observa que éstos son derechos poco ejercidos por los consumidores de Sincelejo. Según los datos obtenidos, en el municipio no existen organizaciones que ejerzan la veeduría o el acompañamiento a la comunidad frente a los proveedores, encontrándose que solo existen ligas y asociaciones de usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios y de Salud legalmente constituidas que no cuentan con presupuesto, ni oficinas adecuadas para cumplir con las labores de divulgación, promoción, asesoría y representación de sus usuarios.

Esto es importante en la medida que la labor social que ejerce este tipo de organizaciones puede fortalecer los ejercicios de divulgación, promoción y defensa de los consumidores en los 25 municipios del departamento que no cuentan con entidades activas en la materia. De esta forma, también se rompe el centralismo que obstaculiza, el acceso de los consumidores a soluciones en los tiempos establecidos en la Ley.

El hecho de que el 90.05% de los encuestados no conozca la existencia de las ligas y asociaciones de consumidores en el municipio, refleja la precaria gestión que estas realizan, que como se expuso antes responde a la falta de acondicionamiento y apoyo de la administración local, en tanto estas organizaciones sin ánimo de lucro dependen de la donación de tiempo y recursos que hacen sus líderes.

Ante el escenario de un funcionamiento efectivo de las ligas y asociaciones de consumidores a pesar de sus escasos recursos humanos y económicos, el hecho de que solo existan diez en el territorio desborda la capacidad operacional de las mismas, pues están integradas por un número no mayor a cinco líderes y lideresas que donan horas de su tiempo libre a esta gestión, generalmente en horarios y días no hábiles. Esto plantea retos importantes para las autoridades, ya que la política de promoción y divulgación no puede quedar supeditada a los voluntariados. Para impactar a la comunidad se requieren acciones institucionales con recursos económicos, logísticos y humanos a fin lograr los objetivos propuestos en la Ley.

Como quiera que la situación del municipio de Sincelejo no sea distinta al resto de municipios del departamento, es necesario examinar a profundidad el problema en las comunidades rurales o distantes de la capital, pues la ausencia de organizaciones en estos territorios agudiza el desconocimiento de la norma e incrementa el abuso de la posición dominante del proveedor sobre el consumidor.

De otro lado, las distancias se constituyen en un obstáculo para la satisfacción de los derechos de los consumidores pues Sincelejo concentra a todas las empresas prestadoras de servicios o distribuidores de productos, y es el lugar a donde tendrían que trasladarse los reclamantes.

La organización social se convierte entonces en un medio cercano para divulgar, promover y representar los intereses de los usuarios en las comunidades alejadas de los centros urbanos más importantes de Sucre. De otra manera, se constituyen en un ejercicio de control a las actuaciones de la administración respecto de las reclamaciones y de la incidencia frente a las agremiaciones de distribuidores o productores.

Todo ello nos lleva a insistir en la potenciación de los procesos organizativos de los territorios a fin de promover el conocimiento del Estatuto del Consumidor y de las rutas de protección. Ello tiene varias ventajas. La primera en relación con la menor probabilidad de sesgo de la divulgación realizada desde organizaciones de la sociedad civil, dado que es cercana a las comunidades, y finalmente, porque se le da protagonismo a los procesos participativos y resulta menos onerosa para el afectado.

A este respecto se apreció en los resultados de la encuesta y los talleres participativos que los procesos organizativos liderados por adultos mayores son menos abiertos a nuevas experiencias informativas que posibiliten otras miradas en cuanto a los derechos y deberes del consumidor responsable. Es por ello que se resalta la importancia de los relevos generacionales como requisito indispensable para evitar el estancamiento, con lo cual no se desaprovecharía la experiencia y las alianzas que se han forjado con los años, sino actualizarlas de acuerdo a las nuevas miradas del derecho al consumo en el territorio.

Conscientes del protagonismo del proyecto Consuma Caribe en Sincelejo, se realizaron ejercicios de formación y divulgación en los municipios Majagual, San Marcos, Sincé, Corozal, San Onofre y en barrios periféricos de la ciudad de Sincelejo a fin de fortalecer el trabajo de las madres comunitarias, las organizaciones de campesinos, las organizaciones de jóvenes y Juntas de Acción Comunal dejando una cierta capacidad instalada en el territorio sobre los derechos, los mecanismos de defensa y las autoridades con responsabilidad en la materia.

De este ejercicio se aprendieron y aprehendieron códigos de relacionamiento distintos que permiten ejercicios formativos alternos para la formación de comunidades iletradas alfabética o legalmente. Estas experiencias fueron socializadas en la reunión de empalme que se realizó con los funcionarios y la directiva de la Casa del Consumidor de Sincelejo a fin multiplicarlas en el resto del departamento, como una estrategia de divulgación e información y de esa forma mitigar el escaso conocimiento que registra la comunidad sobre sus derechos.

Se espera que con la capacidad instalada por el programa Consuma Caribe, mediante los talleres formador de formadores realizados, así como la recién puesta en funcionamiento de la Casa del Consumidor en Sincelejo, mejoren las condiciones de promoción y protección de los derechos de los consumidores en esta ciudad.

Desde este proyecto fue imposible coordinar reuniones o acciones con los entes territoriales, por la ausencia de funcionarios o funcionarias asignados al tema. Esto plantea retos para las asociaciones y ligas, pues su acción es fundamental para el logro de metas planteadas en este sentido. De otro lado, y a la luz del derecho - deber de participación, su no concurrencia debilita el tejido social y allana el camino al fracaso de la política de protección al consumidor en los territorios.

Esta situación muestra la necesidad de seguir capacitando a los usuarios y consumidores del municipio de Sincelejo sobre los derechos, deberes y rutas de protección previstos en el nuevo Estatuto del Consumidor. También se requiere ampliar y extender esta labor a los productores y proveedores sobre sus deberes y obligaciones en las relaciones de consumo, así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, pues solo de este modo, en el marco de una política pública de prevención, se avanzaría en la protección de estos derechos y se descongestionaría a las autoridades encargadas de velar su cumplimiento.

CONCLUSIONES

Los ejercicios de promoción y divulgación son fundamentales para la garantía de los derechos de los consumidores, por lo tanto deben existir profesionales o líderes idóneos tanto en las instituciones públicas como en las asociaciones de consumidores u organizaciones de base con capacidad para orientar, acompañar e iniciar las rutas de protección cuando los derechos de una persona hayan sido vulnerados.

Lo anterior solo es posible si estos líderes sociales, académicos o institucionales están informados, formados y capacitados en el tema. El ente territorial debe promover la formación permanente de su equipo a fin de que puedan ser líderes frente al resto de la institucionalidad. Ese liderazgo debería propender por articular y hacer efectiva la ruta de protección, a fin de superar la desinformación entre los funcionarios y líderes sociales.

Un ente territorial fuerte puede iniciar campañas de promoción y divulgación para la comunidad de manera que las personas no se vean obligadas a acudir a las vías de hecho como forma de resolver sus inquietudes. La desinformación ciudadana en la ciudad capital agrava las relaciones de consumo, convirtiéndolas en escenarios de contienda no legal.

La población de adolescentes, jóvenes y adultos mayores requiere medidas de información diferenciales que convoquen al consumo responsable, para evitar afectaciones a sus derechos, muchos de los cuales pueden estar asociados a derechos de rango fundamental.

En definitiva, después de cinco años de vigencia del Estatuto del Consumidor, la situación de los derechos de los consumidores en el territorio sigue siendo una expectativa que no se concreta en protección real y efectiva, por las razones expuestas en el cuerpo de este escrito.

REFERENCIAS

- Aguilera M. (2005). *La economía del departamento de sucre: ganadería y sector público*. Banco de la república. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-63-VE.pdf>
- Anónimo. (2006). *Panorama Actual de Sucre. 2016, de Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/sucre.pdf
- DANE (2017). *El informe de Empleo Informal y Seguridad Social*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Fals, O. (1998). *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. 2016, de Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.mamacoca.org/e_book/Compendio_rural/Orlando_Fals_Borda_guia_practica_ordenamiento.htm
- Gómez, G. & Herazo, O. (2012). *Los vendedores callejeros en Sincelejo: Un análisis socioeconómico*. Recuperado de https://catalogo.cecar.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=26699&shelfbrowse_itemnumber=28640#shelfbrowser
- Spiker, P. (2007). *La pobreza, un glosario internacional*. Colección CLACSO-CROP recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/>
- Sampieri, H., Collado C. & Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación*. Recuperado de <http://metodos-comunicacion sociales.uba.ar/files/2014/04/Hernandez-Sampieri-Cap-1.pdf>

CAPITULO 6

REALIDADES DEL CONSUMIDOR EN LA CIUDAD MONTERÍA, UNA VISIÓN DE LOS CONSUMIDORES FRENTE A SUS DERECHOS

DERECHO DEL CONSUMO

CAPITULO 6

REALIDADES DEL CONSUMIDOR EN LA CIUDAD MONTERÍA, UNA VISIÓN DE LOS CONSUMIDORES FRENTE A SUS DERECHOS

Adriana Isabel Londoño Londoño ¹²

Natalia Andrea Tobón Perez ¹³

Aura Tatiana García Martínez ¹⁴

INTRODUCCIÓN

El fin último en las relaciones de consumo¹⁵ es la satisfacción de los consumidores en la adquisición de bienes y servicios, partiendo del hecho que todas las personas en muchos momentos de sus vidas ostentan la calidad de consumidores¹⁶. Razón suficiente para que los Estados procuren establecer garantías dentro de las operaciones de mercado en las que se ven inmersos cada vez que adquieren un producto o acceden a un servicio, pretendiendo restablecer el equilibrio en las relaciones entre las partes que realizan la actividad de consumo, estableciendo sus derechos y obligaciones, beneficiando y protegiendo a la parte que tradicionalmente se ha considerado más débil de la relación, el consumidor.

12 Docente-investigadora. Líder del programa de propiedad intelectual de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería. adriana.londono@upb.edu.co

13 Docente- investigadora. Coordinadora de la Liga del Consumidor de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería. natalia.tobonp@upb.edu.co

14 Investigadora Economista. Magister en Gestión de la Innovación. aura.garcia@upb.edu.co

15 Relación de Consumidor, entendida esta como aquella que se establece entre productores, distribuidores, expendedores y consumidores en donde los últimos se encuentran en búsqueda de la satisfacción de una necesidad personal. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2012)

16 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. (Red Nacional de Protección al Consumidor, 2016)

En Colombia los antecedentes más próximos en cuanto a la legislación vigente de protección al consumidor son, cronológicamente, los siguientes: el Decreto 3466 de 1982, el artículo 78 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 1480 de 2011.

Los retos asumidos por el Estado colombiano y sus instituciones en su búsqueda por alcanzar los fines propuestos por el actual Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), no han sido pocos. Se han fortalecido a las autoridades competentes con variadas estrategias como la descentralización de los servicios prestados, con una mayor presencia en todas las regiones y territorios del país.

Un ejemplo de lo mencionado es la creación de la Red Nacional de Protección al Consumidor (Artículo 75) cuya secretaría técnica ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio. La red está compuesta por varias instituciones entre las cuales se encuentran las superintendencias de Servicios Públicos, Financiera, de Salud y de Economía Solidaria, la Aeronáutica Civil; y sus objetivos están dirigidos -entre otros- a defender los derechos e intereses comerciales y económicos de los consumidores colombianos frente a los posibles abusos y engaños de los proveedores de bienes y servicios.

Adicionalmente, su misión es:

“Trabajar por mantener un equilibrio en la relación que se da entre los consumidores y los productores o proveedores de bienes y servicios, basándose fundamentalmente en el respeto y el juego limpio que debe haber entre las dos partes.

Y estimulando al ciudadano a participar activamente en la defensa de sus derechos como consumidor, invitándolo a convertirse en veedor permanente del respeto de tales derechos, e incentivando la creación de organizaciones ciudadanas que velen por la protección del consumidor”.
(Red Nacional de Protección al Consumidor, 2016)

En el escenario descrito se revela “una delgada línea” entre el flujo económico en sus diferentes escalas y la satisfacción de los consumidores, en la que se busca preservar el acceso al mercado por parte de todos los actores que en él participan pero que además se respeten los principios contenidos en las normas, tales como la calidad, la idoneidad, la seguridad y la información, fomentando nuevas políticas públicas con mecanismos de control, generando confianza y consumo responsable, además de propiciar el comercio global, donde las distintas regulaciones cobran vida en un escenario de acuerdos de voluntades, operaciones de mercado, comercialización de bienes y servicios que se conjugan en un marco de relaciones de consumo, en el que convergen los derechos y obligaciones de consumidores, productores y proveedores.

Todo esto sumado a las prerrogativas otorgadas a la institución del consumidor, que encuentran su fundamento en equilibrar las cargas de los actores dentro de la relación de consumo; generando una conciencia marcada hacia la protección del consumo en favor del cual se venía legislando, pero en la práctica carecía de la fuerza vinculante en su consolidación en el campo cotidiano.

Es así como nace el Estatuto del Consumidor en el año 2011, como parámetro formador del derecho del consumo y con su posterior entrada en vigencia en el año 2012, trasladó el reto a las distintas instituciones que a través de esas normas buscan preservar las garantías otorgadas a las partes, y que a su vez éstas puedan acceder y concretar sus derechos permanentemente manifestados en el vasto mercado de adquisición de bienes y servicios.

Partiendo del crecimiento acelerado del consumo, donde es visible la protección y fomento del libre mercado y el acceso de los consumidores a nuevos tipos de ventas y medios de comercialización cada vez más invasivos y agresivos en la cotidianidad, se hace necesario por parte de las administraciones a nivel Municipal, Departamental y Nacional, el manejo de información concerniente a la política pública de consumo para garantizar así su efectividad.

Los alcaldes del país son las autoridades locales que en sus municipios deben velar por la protección de los derechos de los consumidores, de conformidad con las competencias y funciones que en esta materia les ha asignado la Ley.

“Los alcaldes pueden iniciar y dar trámite a investigaciones por incumplimiento de las normas de protección al consumidor en las que deben observar y aplicar el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo (sic); la Superintendencia de Industria y Comercio podrá de oficio asumir la investigación iniciada por un Alcalde, caso en el cual éste la suspenderá y la pondrá a su disposición dejando constancia en el expediente”. (Red Nacional de Protección al Consumidor, 2016)

Así mismo, es importante determinar hasta qué punto los consumidores, que son quienes dan vida a la normativa, la conocen, e indagar qué percepción tienen del cumplimiento efectivo de sus derechos, con la finalidad de ajustar las políticas públicas de las instituciones frente a la promoción y fomento de la cultura de consumo a toda escala, permitiendo que la norma sea eficiente como herramienta de solución de conflictos y regulación del mercado.

El presente capítulo se fundamentan principalmente en la necesidad de determinar el nivel de conocimiento que tienen los residentes de la ciudad de Montería so-

bre los derechos que les conciernen como consumidores, teniendo en cuenta el crecimiento económico que influye de manera directa al comercio de bienes y servicios, y que se evidencia cada vez con mayor fuerza en la ciudad, confrontándolo con el desarrollo normativo que en la materia ha venido teniendo un auge importante, encabezando por Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) y las demás normas que lo desarrollan y reglamentan.

Nuestra inquietud frente a las temáticas mencionadas cobra fuerza al ver como se incrementaban las consultas y solicitudes de asesoría en el Consultorio Jurídico de la Universidad Pontificia Bolivariana en temas relacionados con inconformidades de usuarios de bienes y servicios. En el año 2015, y como consecuencia de las propuestas lideradas por la Superintendencia de Industria y Comercio, se creó la Liga del Consumidor de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería, en donde se brinda atención a los consumidores en las distintas áreas de consulta.

Esta Liga es el punto de partida, pues se constituye en el laboratorio ideal para analizar la aplicación e impacto de las normas que protegen a los consumidores en el contexto local.

Así las cosas, se realizan unas encuestas a los habitantes de Montería de diferentes edades y estratos sociales, y se ejecutan talleres diagnósticos con grupos focales de variados segmentos de la población, para con este material construir un diagnóstico del nivel de conocimiento de sus derechos y deberes por parte de los consumidores.

METODOLOGÍA

Esta es una investigación correlacional¹⁷ con un enfoque mixto¹⁸ en donde se busca determinar el nivel de conocimiento que tienen los habitantes de Montería sobre la nor-

17 La investigación correlacional pretende responder a preguntas de investigación tales como ¿conforme transcurre una psicoterapia orientada hacia el paciente, aumenta la autoestima de este? Es decir, este tipo de estudios tienen como propósito medir el grado de relación que exista entre dos o más conceptos o variables (en un contexto en particular). En ocasiones sólo se analiza la relación entre dos variables, lo que podría representar como X – Y; pero frecuentemente se ubican en el estudio relaciones entre tres variables y también relaciones múltiples. Los estudios correlacionales miden las dos o más variables que se pretende ver si están o no relacionadas en los mismos sujetos y después se analiza la correlación. Es importante recalcar que, en la mayoría de los casos, las mediciones en las variables a correlacionar provienen del mismo sujeto. No es común que se correlacionen mediciones de una variable hechas en unas personas con mediciones de otra variable realizadas en otras personas. (Hernandez Sampieri, Fernández Collado , & Batista Lucio , 2010)

mativa que les atañe como consumidores, teniendo como contexto una ciudad en apogeo económico.

La investigación centra sus pautas a partir del método analítico -con el cual se busca la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos- para lo cual es necesario observar que la ciudad cuenta con una atmósfera propicia para desarrollar todas las particularidades que en cuanto a las normas de protección al consumidor pueden presentarse, con mayores probabilidades de generar problemáticas creadas en los pormenores de una economía en desarrollo.

En este orden de ideas se utiliza como técnica una encuesta que consideramos como una herramienta de medición eficaz. Se encuestan 411 personas, mediante una ficha que se diligencia con información atinente en un primer momento a la situación socioeconómica de los encuestados y en un segundo aparte contiene preguntas relevantes al conocimiento de los derechos de los consumidores.

En una siguiente fase se implementan “talleres de diagnóstico participativo” escogiendo segmentos de la población, tales como estudiantes, padres de familia, comerciantes entre otros, de tal forma que permitan determinar los conocimientos previos de los asistentes en relación con la problemática de consumo.

CONTEXTO DE LA CIUDAD DE MONTERÍA

La dinámica normativa en relación con los consumidores y el manejo del mercado no es ajena a la realidad social del departamento de Córdoba, y mucho menos a la de su capital Montería, la cual en los últimos años registra una dinámica de crecimiento económico que ha generado nuevas relaciones de consumo en todas sus modalidades. Según datos de la Cámara de Comercio de la ciudad, en 2016 se encontraban registrados 24.300 establecimientos comerciales, de los cuales 11.764 están radicados en Montería, Es decir, solo el 48,4% de los establecimientos formalizados del departamento se concentran en esta ciudad capital por lo que las ofertas de mercado donde confluyen bienes y servicios, tienen un mayor impacto en los consumidores de la ciudad.¹⁹

18 El enfoque mixto es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento. En esta investigación el enfoque cuantitativo se aplica al determinar resultados numéricos utilizando la técnica de la encuesta y la tradición de estudio de caso al explicar, describir y explorar información de un programa específico de política pública, que es único y particular en su género y que resulta de vital importancia para la sociedad, como lo analizaremos a continuación. (Hernandez Sampieri, Fernández Collado, & Batista Lucio, 2010)

19 Estos datos fueron obtenidos mediante oficio No. 5-01-20160502000904 radicado ante la Cámara de Comercio de Montería el día 05 de Mayo del 2016.

Según los datos proyectados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2016), la población de Montería en 2016 era de 447.668 personas, de las cuales 217.244 eran hombres y 230.424 mujeres.

Esta dinámica la convierte en un escenario propicio para desarrollar todas las particularidades que en cuanto a las normas de protección al consumidor pueden presentarse, con mayores probabilidades de caer en problemáticas generadas en los pormenores de una economía en desarrollo.²⁰

En términos económicos la ciudad de Montería se ha visto jalonada por los procesos que se han venido desarrollando en el sector servicios, en donde el establecimiento de nuevas cadenas hoteleras y la apertura de numerosos restaurantes le han dado un impulso a la tasa de ocupación que según datos del DANE se ubica en 61,1% para el 2015.

Así las cosas, en medio de estas nuevas políticas institucionales en la ciudad de Montería fue necesaria la constitución de instituciones preocupadas por fomentar la cultura del consumo responsable, siendo el caso de la Asociación de Consumidores de Córdoba, la cual presta sus servicios desde febrero de 1986, representada por el señor José Joaquín Soto. Esta entidad brinda asesoría a los consumidores en temas como garantías, servicios públicos domiciliarios, servicios financieros, telefonía, vivienda y aquellos casos donde se refleje una posible vulneración al consumidor. Esta entidad ha atendido entre enero y octubre del año 2016 un número de 498 usuarios.²¹

Por otra parte en junio de 2014, con apoyo de la administración local, se inauguró la Casa del Consumidor, como resultado de un esfuerzo de la Red Nacional de Protección al Consumidor, fomentando la descentralización de entidades encargadas de la inspección, control y vigilancia de establecimientos de comercio y protección al consumidor.

Desde su apertura en 2014, hasta noviembre de 2016, la Casa del Consumidor atendió a 12.606 usuarios. (Red Nacional de Protección al Consumidor, 2016)

En el año 2015, y como consecuencia de las propuestas lideradas por la Superintendencia de Industria y Comercio con el programa de CONSUFONDO²², se impulsó la creación de la Liga del Consumidor de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional

20 Información obtenida mediante oficio radicado a la oficina del DANE en la ciudad de Montería el 30 de Septiembre del 2016.

21 Información obtenida mediante oficio radicado ante las oficinas de Asociación de Consumidores de Córdoba el 27 de Octubre de 2016.

22 Es un fondo que tiene como objetivo promover iniciativas orientadas a contribuir con la efectiva protección de los derechos de los consumidores.

Montería, a través de su consultorio jurídico, en el cual se brinda atención a los consumidores en distintas áreas, principalmente en temas relacionados con servicios públicos, salud, garantías, sector inmobiliario y financiero, protección contractual, habeas data, entre otras.

Esta liga ha atendido 170 usuarios hasta el mes de noviembre de 2016, y ha radicado siete (7) demandas ante la Superintendencia de Industria y Comercio, adicionalmente, cuenta con el programa de radio “Consumidor al día”, que se emite semanalmente por la emisora institucional Frecuencia Bolivariana. En el espacio se tratan temas referentes a derecho comercial, entre ellos el derecho de la competencia y del consumidor, haciendo énfasis en el análisis de los problemas y conflictos de los usuarios.

Es necesario destacar la labor de las entidades públicas y privadas en cuanto a la atención de problemáticas de consumo en la ciudad de Montería, pues se cuenta con tres instituciones que de manera permanente asesoran y hacen seguimiento a los trámites de vulneraciones de derechos de los consumidores, además de contribuir con el conocimiento y la difusión de las normas. A pesar de ello, se precisa un mayor manejo del tema por parte de la comunidad en general, y se mantiene el reto frente a la aplicación de la norma para todos los segmentos de la población.

Se puede afirmar que en los últimos años se ha venido consolidando la participación de las instituciones dedicadas a propiciar el acceso de los consumidores a obtener información y defensa de sus derechos. Instituciones como las mencionadas apoyan la labor de la alcaldía, lo que evidencia un respaldo y un trabajo articulado.

Así las cosas, la Superintendencia de Industria y Comercio ha centrado los esfuerzos en la capital del departamento; no obstante, también se busca que a través del cumplimiento de las funciones propias de la administración municipal se desarrollen y ejecuten políticas de protección de los derechos de los consumidores en todos los sectores de la población Caribe.

En relación con los esfuerzos mencionados para lograr la implementación de las normas contenidas en el Estatuto del Consumidor, es necesario determinar el conocimiento que tiene la ciudadanía sobre ellas. Por esto se hace necesario aplicar encuestas que permitan inferir cómo es este conocimiento por parte del consumidor en la ciudad de Montería.

HALLAZGOS DE LA ENCUESTA

Para el ejercicio se encuestaron 411 personas, mediante una ficha de encuesta que en un primer momento recoge información sobre la situación socioeconómica de las personas. La segunda parte contiene preguntas referidas al conocimiento de los derechos

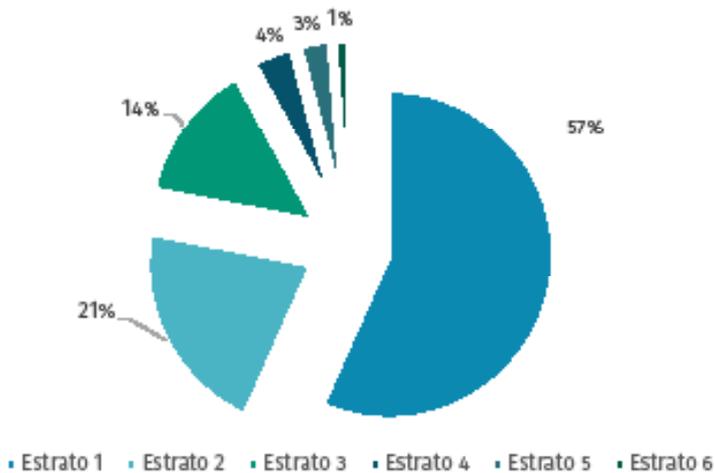
de los consumidores, el Estatuto del Consumidor, instituciones del ámbito nacional, departamental y local que ejercen función de protección al consumidor, y luego se indaga por la incidencia de las instituciones públicas en la protección a sus derechos, si los distribuidores y proveedores donde adquieren bienes y servicios salvaguardan dichas normas y en qué fallan. Así mismo, se indaga por situaciones de vulneración de derechos como consumidor y en caso de estar inmersos en una, qué conocimiento tienen de dónde acudir.

Las encuestas fueron realizadas en distintos barrios de la ciudad de Montería, con personas de entre 15 y 85 años de edad.

CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA

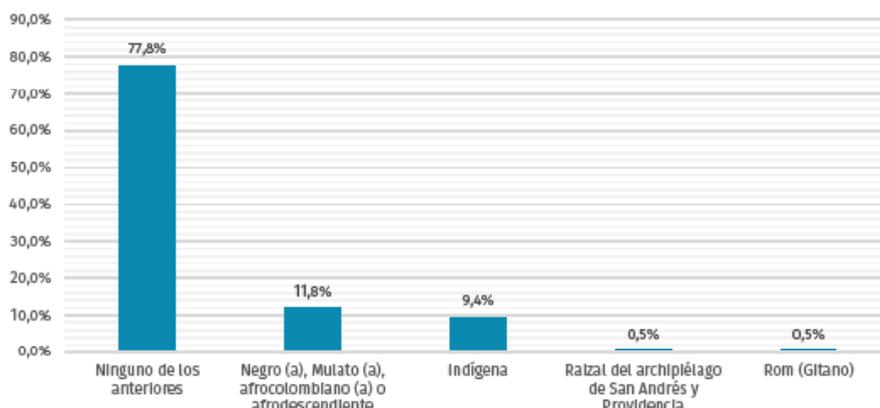
La gráfica 10 muestra que la mayor concentración de personas se da en los estratos 1 y 2, que suma más del 78,1% de la muestra. Esta situación no es diferente a la dinámica social de la ciudad en donde el índice de pobreza multidimensional es del 68,7%.

Gráfica 10. Muestra por estrato socioeconómico para la ciudad de Montería



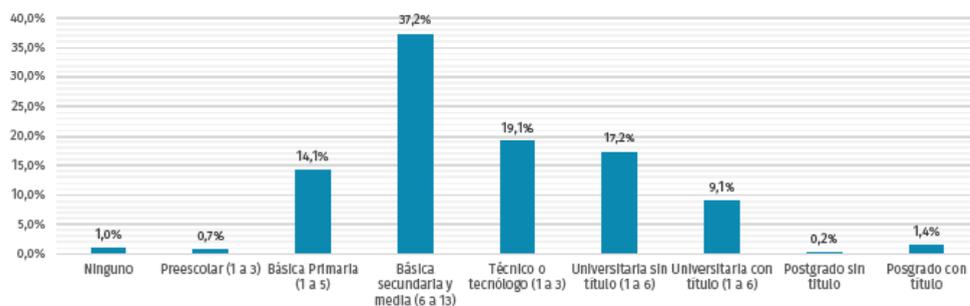
Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

Al realizar una desagregación por género, se tiene que el 45,2% de los encuestados eran hombres y el 54,8% mujeres. En cuanto al autorreconocimiento a algún grupo étnico, el 77,8% de los encuestados manifestaron no reconocerse como parte de ninguno, mientras que como afrodescendientes se autorreconoció el 11,8% y como indígenas el 9,4%. (gráfica 11)

Gráfica 11. Distribución de la Muestra por Etnia

Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

En cuanto a variables relacionadas con el capital humano, se tiene que el 53,0% de la población no supera el nivel de educación Básica Secundaria y Media. Esto reafirma la precaria situación que en materia de educación se presenta en la ciudad, en donde uno de los déficits más altos dentro de la medición de la pobreza multidimensional se da en el bajo logro educativo cuyo porcentaje es del 62,3%²³.

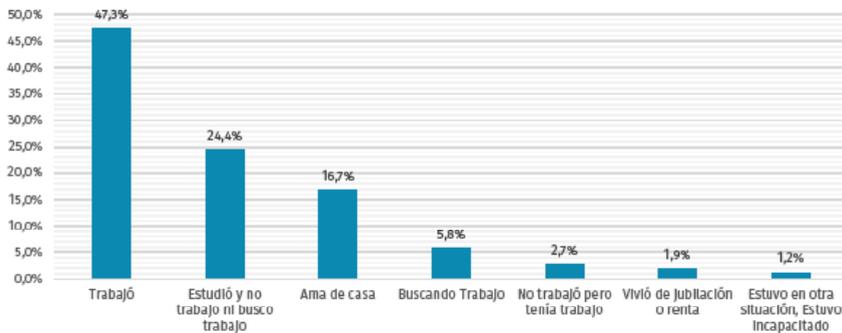
Gráfica 12. Distribución de la muestra por nivel educativo

Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

En términos de ocupación e ingresos el 47,3% se encontraban trabajando la semana antes de la aplicación de la encuesta. El segundo grupo está constituido por las perso-

nas que estudian y no trabajan (24,4%), mientras que el 16,7% son amas de casa y solo el 5,8% se encontraban buscando trabajo.

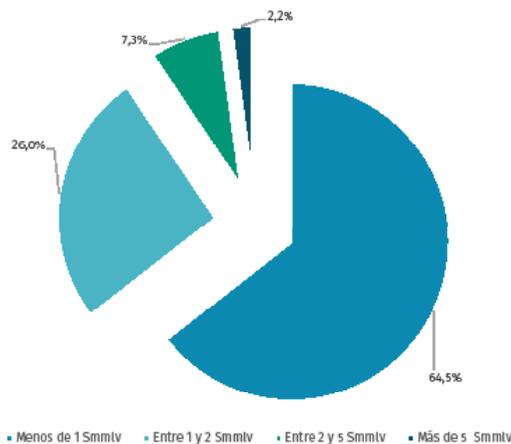
Gráfica 13. Distribución por actividad Ocupacional. Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016



Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

En cuanto a ingresos la encuesta muestra la realidad de la ciudad en términos de pobreza y desigualdad. Como se observa en la gráfica No.4, el 64,5% de la muestra obtiene ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente; el 2,2% de la muestra manifiesta recibir más de 5 salarios.

Gráfica 14. Distribución de la Muestra por Rango promedio de Ingresos. Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016

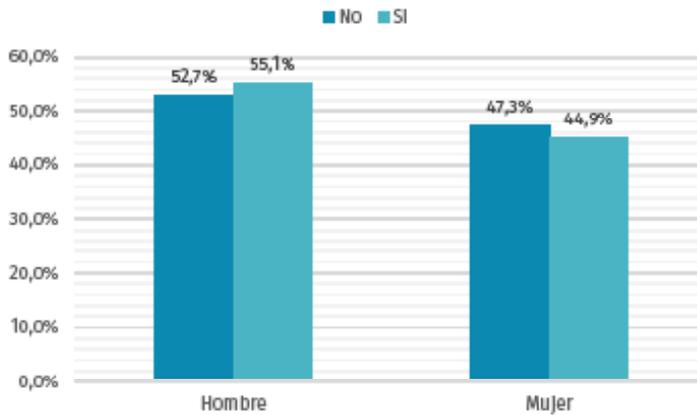


Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN MONTERÍA

Según los resultados de la encuesta, en términos generales se registra un desconocimiento de los derechos y de la normatividad asociada a los consumidores. Existe una correlación entre el estrato socioeconómico, los niveles educativos y el desconocimiento de la normatividad y los derechos en materia de consumo. El 53,9% de la muestra desconoce los derechos asociados a los consumidores y si se desagrega la información por género, se tiene que las mujeres conocen un poco más los derechos que los hombres (55,1% versus 52,7%).

Gráfica 15. Conocimiento de los derechos por Género

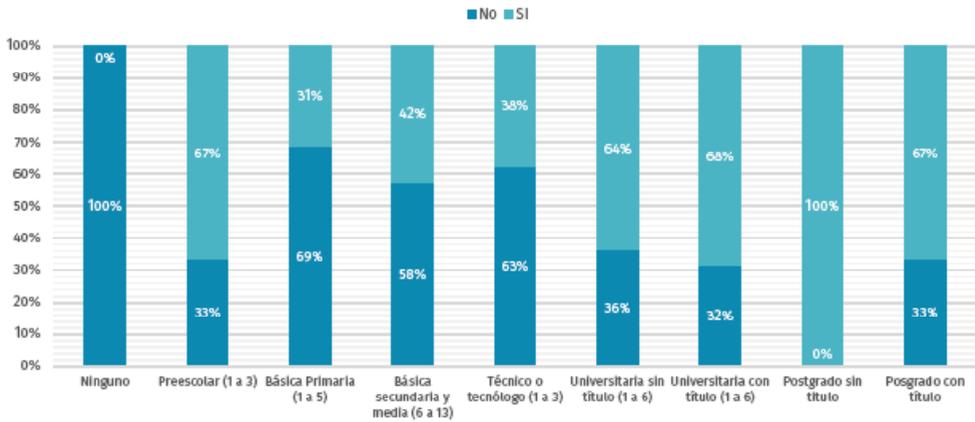


Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

En cuanto al nivel educativo y el estrato socioeconómico se observa una tendencia clara en donde la población con menores niveles educativos (analfabeta 100%, básica primaria 69,0% y secundaria 57,5%) presenta los porcentajes más altos de desconocimiento de los derechos, mientras que para los niveles educativos universitario y posgrado los porcentajes no superan el 37% (gráfica 16).

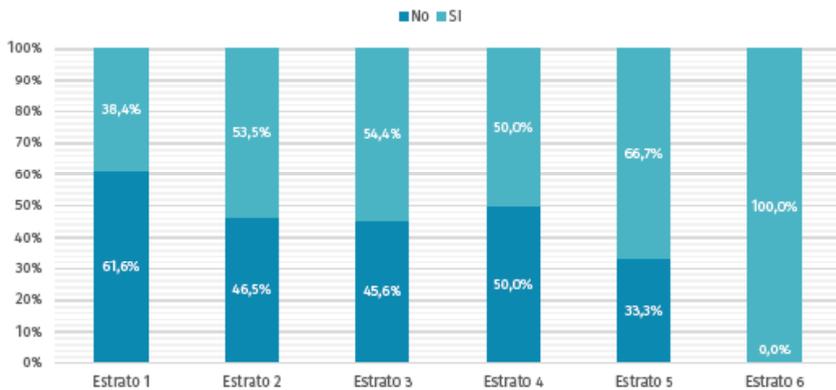
En lo que se refiere al estrato socioeconómico, la tendencia es decreciente en la medida en que se sube de estrato. Mientras en los estratos 1 y 2 el desconocimiento de los derechos es del 61,6% y 46,5%, respectivamente, para el 5 es de 33,3% y para el 6 de 0%. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de realizar una mayor promoción de los derechos de los consumidores en los estratos bajos, con métodos pedagógicos que permitan que personas con bajos niveles educativos comprendan y asimilen los conceptos necesarios. (gráfica 17)

Gráfica 16. Distribución por Nivel Educativo del conocimiento de los Derechos del Consumidor



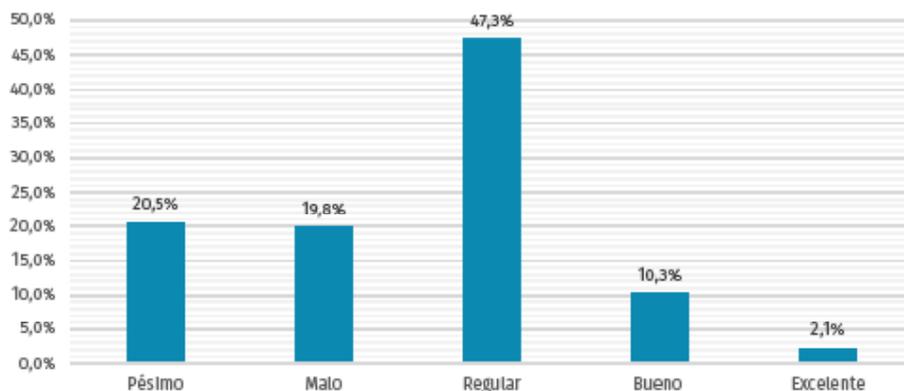
Fuente: Cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

Gráfica 17. Distribución por estrato Conocimiento de los Derechos del Consumidor.

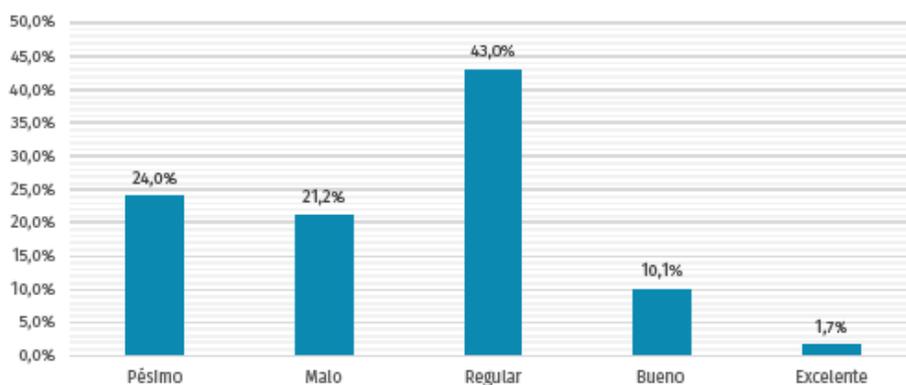


Fuente: Cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

Respecto al conocimiento de las instituciones que actúan en la protección y promoción de los derechos al consumidor, el 52,2% de los encuestados manifiesta conocerlas, sin embargo, califican como deficiente sus acciones. (gráficas 18 y 19)

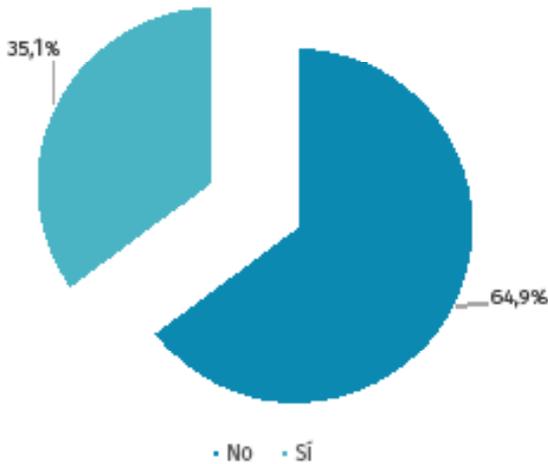
Gráfica 18. Calificación del nivel de protección de los derechos del consumidor

Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

Gráfica 19. Calificación del nivel de promoción de los derechos del consumidor

Fuente: cálculo de los autores con base en encuestas realizada en el 2016.

Según la encuesta, si bien la población reconoce a instituciones como las ligas de consumidor y a la Superintendencia de Industria y Comercio como organismos que velan por la protección y promoción de sus derechos, a la hora de sufrir una vulneración el 64,9% manifiesta no saber dónde ocurrir para que su derecho sea protegido.

Gráfica 20. Conocimiento sobre dónde acudir para que su derecho sea protegido

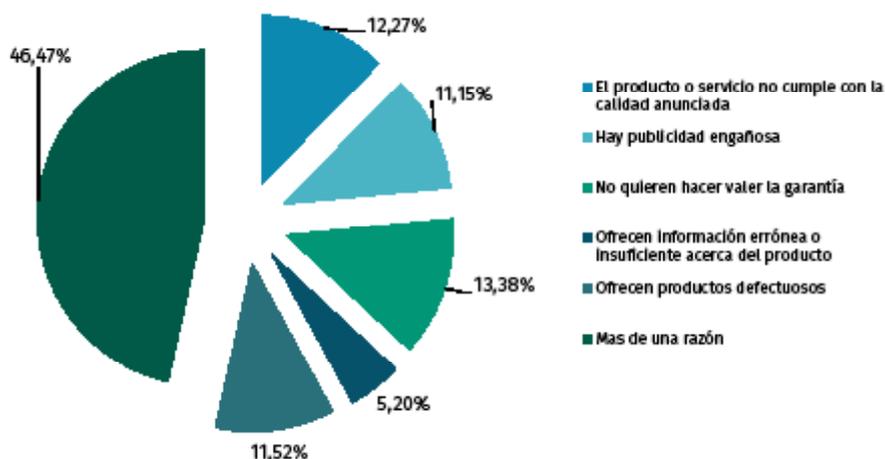
Fuente: Cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de contar con más espacios para la promoción de los derechos de los consumidores. Se hace necesario además generar alianzas con las empresas que ofrecen bienes y servicios en la ciudad, con el fin de masificar el mensaje de protección y promoción de los derechos y las acciones jurídicas que puede ejercer el consumidor en caso de algún tipo de violación.

De acuerdo con la percepción del 66,3% de la muestra, las empresas de la ciudad no respetan los derechos como consumidores a la hora de ofrecer bienes y servicios y para el 46,5% hay una mezcla de varias razones entre las cuales se encuentran el ofrecimiento de productos defectuosos, el incumplimiento de la calidad anunciada o la publicidad engañosa. (gráfica 21)

Con miras a ahondar en el conocimiento e implementación de los derechos del consumidor, y partiendo de los datos reflejados en la encuesta, se desarrollaron una serie de talleres de diagnóstico participativo que enmarcaron cuestionamientos más precisos sobre el conocimiento de la temática del consumo. Se trabajó con grupos-focales con roles marcados y condiciones socioeconómicas variadas que permitieron obtener una dimensión más global de la problemática, atendiendo la visión de los extremos en la relación de consumo.

Gráfica 21. Principales razones por las que las empresas que ofrecen bienes y servicios no respetan sus derechos como consumidor



Fuente: Cálculo de los autores con base en encuestas realizadas en el 2016.

PERCEPCIONES Y HALLAZGOS PRODUCTO DE LOS TALLERES CUALITATIVOS.

Los talleres diagnósticos son actividades que se ejecutan dentro del marco del proyecto Consuma Caribe²⁴, con éstos se buscó recolectar la información necesaria para determinar el conocimiento que tienen los habitantes de la ciudad de Montería sobre los derechos y deberes de los consumidores, de cara a la realidad actual en la que se pretende una mayor efectividad de los mismos en todas las regiones del país.

Para alcanzar dicho objetivo se examinaron cuestiones relacionadas con derechos y obligaciones de los consumidores, buscando determinar las problemáticas que se presentan en los diferentes sectores y estratos de la población, para evaluar el acceso efectivo que tienen los ciudadanos a las autoridades e instituciones que operan en la ciudad. Así mismo, valorar la satisfacción de los intereses de quienes acuden a dichas instituciones en busca de apoyo para salvaguardar y proteger sus derechos.

24 El programa Consuma Caribe es una iniciativa promovida desde la Costa Caribe Colombiana, para fortalecer la continuidad de la política de la protección al consumidor de cara al ciudadano. a través del proyecto de Fortalecimiento de las capacidades Regionales y Locales de los Consumidores y promoción del marco jurídico de las Competencias establecidas en el nuevo Estatuto del Consumidor periodo 2015 - 2016. (Consuma Caribe, s.f.)

La metodología utilizada consiste en identificar grupos focales²⁵ de diferentes niveles socioeconómicos para analizar realidades en contraste.

Teniendo en cuenta que los conflictos entre consumidores, productores y proveedores se presentan en todos los sectores poblacionales, se consideró conveniente buscar cuatro grupos focales que reflejaran la realidad de un sector específico de la población:

Los grupos a los que se les aplicó el taller diagnóstico fueron:

1. Estudiantes universitarios
2. Desplazados
3. Padres de familia
4. Comerciantes

El taller se aplicó a personas de niveles educativos, económicos y sociales opuestos, permitiendo un amplio espacio de observación y análisis. Esto se hizo más evidente frente al grupo de los comerciantes, a los que se consideró importante incluir en la actividad, puesto que están en el otro extremo de la relación de consumo y es valioso conocer la percepción y comprensión que tienen de las normas de protección al consumidor.

ESTRUCTURA METODOLÓGICA DE LOS TALLERES

Una vez escogida la población-foco, los talleres se estructuraron de tal forma que permitieran determinar los conocimientos previos de los asistentes en relación con la problemática de consumo.

Como apertura se hizo una introducción comentando a los asistentes el esquema del taller y su contexto, luego se inició a una serie de preguntas en forma de lluvia de ideas, donde se les consultó a los asistentes sus conocimientos sobre el concepto de consumidor, en qué consiste y cuáles son los sujetos de la relación de consumo, cuáles son los derechos derivados de la condición de consumidores y cuáles son las entidades en la ciudad de Montería a las cuales se debe acudir de ser vulnerados sus derechos como consumidores.

Dependiendo de las respuestas, se hacía una retroalimentación de la información, luego se discutían las problemáticas presentes en el grupo, como situaciones en las

25 Los grupos focales son entrevistas de grupo, donde un moderador guía una entrevista colectiva durante la cual un pequeño grupo de personas discute en torno a las características y las dimensiones del tema propuesto para la discusión. (Mella, 2000).

que se han visto involucrados producto de un conflicto con un vendedor o prestador de servicios.

Imagen 11. Representación gráfica de la estructura metodológica de los talleres diagnósticos. Estudio fotográfico del desarrollo de los talleres



Fuente: construcción de los autores.

Finalmente, se les entregaban cartillas informativas del proyecto Consuma Caribe, se resolvían dudas sobre el taller, se sistematizaban las experiencias y se cerraba el encuentro.

DESARROLLO DE LOS TALLERES DIAGNÓSTICOS

A continuación se presente una breve descripción de las experiencias en el desarrollo de los talleres diagnósticos.

Taller con estudiantes

El primer taller fue dirigido a estudiantes de derecho de últimos semestres de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería, que hacen parte del consultorio jurídico²⁶. Participaron 18 estudiantes y dos facilitadoras que dirigieron el taller. Para propiciar una mejor dinámica se repartieron lápices y pequeños papeles de co-

26 El consultorio jurídico es un espacio donde los estudiantes realizan sus prácticas laborales y profesionales, ofreciendo servicio de asistencia y asesoría jurídica a todas las personas que siendo de escasos recursos no tienen los medios suficientes para acceder a este servicio por sus propios medios.

lores en los cuales los asistentes respondieron a las preguntas propuestas, leyéndolas en voz alta.

Las respuestas de los estudiantes revelaron cierto conocimiento de los conceptos de consumidor y de la relación de consumo, no obstante, cuando se indagaba por las entidades a las cuales acudir dentro de su localidad, no tenían claro a cuáles dirigirse.

Varios de los participantes mencionaron a la Alcaldía, por lo cual se les indicó la existencia de la Liga de Consumidores de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería, la Asociación de Consumidores y Casa del Consumidor y las funciones de cada una.

Posteriormente se dejaron claros los conceptos y se hizo énfasis en las instituciones a las cuales acudir en caso de inconformidad en la adquisición de un bien o servicio, exponiendo en detalle las acciones que puede iniciar un consumidor insatisfecho. Finalmente se entregaron cartillas del programa y se cerró la actividad.

Taller con personas en condición de desplazamiento

El segundo taller se realizó en Barrio La Gloria I, en el cual habitan personas en condición de desplazamiento. Asistieron 30 personas y dos facilitadoras.

El taller se abrió con una serie de preguntas en las dieron pautas generales del tema de consumo. Luego se realizó una lluvia de ideas en la que los asistentes manifestaron su falta de conocimiento sobre la temática, frente a lo cual las facilitadoras explicaron el tema y presentaron los lugares a donde pueden acudir en caso de inconformidad en la compra de un bien o servicio.

Tras la explicación, los participantes presentaron sus inconformidades como consumidores, y casos en los que se han visto involucrados por incumplimiento de garantías, conflictos con empresas de servicios públicos, inconformidades con la calidad de ciertos productos, etc. Estos casos se remitieron a la Liga de Consumidores de la UPB.

A los asistentes se les explicaron las diferentes rutas de acceso a las instituciones que protegen sus derechos y se les prestó apoyo y asesoría en las situaciones manifestadas.

Finalmente se repartieron las cartillas del programa, mostrándose especialmente receptivos, hasta el punto de que personas que se encontraban en los alrededores solicitaron cartillas.

Taller con padres de familia

En esta ocasión se aprovechó la coyuntura de una brigada²⁷ realizada por el Consultorio Jurídico de la UPB en la sede del Colegio Nacional (sede-primaria).

Los padres de familia fueron los protagonistas de la actividad en la que participaron 25 personas y una facilitadora, quien explicó el contexto de la reunión y su alcance, para luego iniciar la lluvia de preguntas.

Los participantes no tenían conceptos muy claros, a excepción de dos intervenciones que por haber presentado problemas con garantías de artículos, tenían algún acercamiento con el tema. Estos intervinientes manifestaron las múltiples dificultades que experimentan al presentar su inconformidad a las empresas en las adquirieron dichos artículos.

La mayoría de los asistentes manifestó no saber a dónde acudir en caso de sentir vulnerado un derecho, por cual que se mostraron muy interesados al momento de la retroalimentación en la que se les explicó cuáles eran las autoridades y las acciones que podían ejercer.

Taller con comerciantes

Para el cuarto y último taller se convocó a los comerciantes vecinos a la sede del Consultorio Jurídico de la UPB, quienes por su misma actividad no pudieron asistir. Estimando el valioso conocimiento que podían ofrecer, dos facilitadoras visitaron los establecimientos del centro de la ciudad, con el fin de conocer sobre sus apreciaciones sobre los temas de consumo y determinar su incidencia en los mismos.

Los comerciantes mostraron conocimiento sobre el Estatuto del Consumidor, y al referir a sus obligaciones se mostraron preocupados con el manejo de las garantías de los artículos y la mejor manera de salvaguardar su responsabilidad ante los clientes.

Se indagó sobre el conocimiento de las autoridades competentes para dirimir conflictos entre comerciantes y consumidores, a lo que algunos mencionaron a FENALCO (entidad que agrupa y agremia comerciantes) y a la Casa del Consumidor. En cada caso se les brindó orientación para capacitarse en cuanto a sus obligaciones en materia de calidad, idoneidad y seguridad.

27 Las brigadas tienen la finalidad de prestar los servicios de asesoría jurídica en lugares en los que la población vulnerable se le dificulta el desplazamiento a la sede del Consultorio Jurídico en el marco de la proyección social de la Universidad. Los estudiantes y asesores se desplazan a los lugares y allí hacen jornadas de atención a los usuarios.

Se aprovechó la oportunidad para conversar con trabajadores de los establecimientos de comercio, a quienes se brindó información y pautas de atención al cliente para garantizar los derechos del consumidor y se les entregaron cartillas informativas.

El análisis general de los talleres diagnóstico deja ver que los grupos de estudiantes, padres de familia y comerciantes tienen un conocimiento sucinto de los conceptos de consumidor, sujetos de la relación de consumo y derechos derivados de la condición de consumidores, mientras el grupo de desplazados desconoce dichas variables.

Con respecto a las autoridades a las que se debe acudir en caso de la vulneración de un derecho como consumidores, nuevamente los grupos de estudiantes, padres de familia y comerciantes cuentan con aproximaciones al tema, sin tener una comprensión certera del mismo. Por su parte, el grupo de personas en condición de desplazamiento no tienen información de esta índole, por lo que la retroalimentación resulta más productiva en este grupo, identificado como el más vulnerable de los observados.

CONCLUSIONES

Los resultados de los ejercicios realizados a través de los talleres y la encuesta, evidencian un desconocimiento de la población en general de los derechos y mecanismos que se pueden utilizar para proteger a los individuos en caso de alguna vulneración.

La población de los estratos más bajos (estratos 1 y 2) desconoce las normas, y si bien reconocen algunas instituciones, no saben cómo proceder en caso de una afectación. Por lo anterior es necesario realizar una mayor promoción de la norma y generar alianzas con los empresarios para que desde la misma venta o prestación de servicios, el consumidor conozca cómo proceder en caso de un inconveniente.

Otro aspecto importante es el relacionado con el nivel educativo de la población y su conocimiento de los derechos. A menor nivel educativo es mayor el desconocimiento sobre estos temas, por lo que se requiere un esfuerzo adicional por realizar capacitaciones ajustadas a la formación académica de los participantes y garantizar una mayor apropiación social del conocimiento.

La población en general manifiesta inconformidad respecto a la promoción y protección de sus derechos como consumidores, ya que sienten que el papel que desempeñan las instituciones no es suficientemente eficaz para solucionar los problemas. Esto se refleja en el bajo porcentaje de interposición de denuncias, que se debe no solo al desconocimiento de cómo proceder en cada caso.

De manera general podemos concluir que solo en el taller realizado con estudiantes se logró un manejo de conocimiento superior referente al tema de consumo, percibiendo que los actores principales dentro del desarrollo de la normatividad, consumi-

dores y distribuidores de bienes y servicios, se encuentran limitados en el manejo del tema, lo que a grandes rasgos impide una cultura de consumo responsable.

Las comunidades más pobres son consumidores que desconocen el tema y son propensas a verse involucrados en problemáticas con la prestación de servicios y la adquisición de bienes. Son, en síntesis, más vulnerables frente a productores y proveedores. Esto representa un reto para entes privados y autoridades locales que deben intensificar la orientación y defensa de sus derechos como consumidores.

REFERENCIAS

Consuma Caribe. (s.f.). Obtenido de <http://www.consumacaribe.org/>

Mella, O. (2000). *Grupos Focales ("Focus Groups"): Técnica de investigación cualitativa*. Santiago de Chile: CIDE.

Red Nacional de Protección al Consumidor. (29 de Noviembre de 2016). *Red Nacional de Protección al Consumidor*. Obtenido de <http://www.redconsumidor.gov.co/index.php#>

Superintendencia de Industria y Comercio. (Septiembre de 2012). *Boletín Jurídico*. Obtenido de Superintendencia de Industria y Comercio: http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/publicaciones/Boletines/juridico/2012/boletin%20web%20septiembre%202012/proteccion%20al%20consumidor.html



Edición digital

DERECHOS DEL CONSUMIDOR

DESAFÍOS A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Junio de 2020

Sincelejo, Sucre, Colombia

DERECHO DEL CONSUMO

DESAFÍOS A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Este libro presenta los principales resultados de la ejecución del programa Consuma Caribe, una apuesta desde la academia en alianza con entidades del Estado y financiada por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS, para el fortalecimiento de las capacidades de los consumidores e instituciones locales y regionales como estrategia para aumentar los niveles de promoción y protección de sus derechos en el territorio.

Esta alianza, representada en una red de conocimiento, está conformada por la Universidad de Cartagena, la Universidad Sergio Arboleda, la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Confederación Colombiana de Consumidores.

El programa surge en 2015 luego de identificar debilidades relacionadas con la protección al consumidor, no solo desde el plano institucional sino desde las capacidades básicas de las personas a la hora de participar en una relación de consumo. Desde la formulación y diseño del programa se tuvieron en cuenta estrategias orientadas a crear capacidades a partir de talleres de formación y de fortalecimiento comunitario, lo mismo que a través de brigadas jurídicas dirigidas a funcionarios de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, colectivos y comunidades; así como también de la atención directa a los consumidores desde las plataformas de los consultorios jurídicos de las universidades aliadas.

Luego de tres años de ejecución, en este libro se sistematizan los hallazgos e impactos más relevantes del Programa, con el fin de que sirvan de insumo para la construcción de un panorama general para la protección al consumidor en la región. Así mismo, como experiencia de éxito y aprendizaje de trabajo en red con actores públicos y privados.

