

Bogotá D.C., 7 de abril 2021

[Datos personales eliminados en virtud de la Ley 1581 de 2012]

Asunto: Radicación: 21-074076 - -00000-000
Trámite: 113
Actuación: 440
Folios: 5

Apreciada Señora:

Reciba cordial saludo,

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, fundamento jurídico sobre el cual se funda la consulta objeto de la solicitud, procede la Superintendencia de Industria y Comercio a emitir un pronunciamiento, en los términos que se exponen a continuación.

1. OBJETO DE LA CONSULTA

Atendiendo a la solicitud por usted radicada ante esta Entidad a través de su comunicación, en la cual se señala:

“En ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la constitución política me permito solicitar me informen lo siguiente: El decreto 1702 de 2015 consagro dentro de los requisitos aplicables a las operaciones reguladas por el capítulo v del estatuto del consumidor la de establecer la modalidad de crédito dentro de las que se indica el crédito de bajo monto. Mediante concepto 19-30047-2 esa entidad señaló que en todo caso para la aplicación de la modalidad debía darse cumplimiento a la regulación propia de este tipo de operaciones contemplada en el decreto 2654 de 2014, el cual fue modificado recientemente por el decreto 222 de 2015. Al respecto me permito solicitar me indiquen, teniendo en cuenta que en virtud de los ya mencionados decretos debe tenerse en cuenta tanto para el otorgamiento como para el control de sobreendudamiento las operaciones efectuadas con otras entidades vigiladas, solicito me informen si cuando se trata de una operación regida bajo el estatuto del consumidor deberán tenerse en cuenta tanto las operaciones realizadas con entidades vigiladas por la Superintendencia financiera como las efectuadas por las entidades no vigiladas por esta, o si solo deben tenerse en cuenta las primeras o solo las segundas.”



2. CUESTIÓN PREVIA

Reviste de gran importancia precisar en primer lugar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular, debido a que, una lectura en tal sentido, implicaría la flagrante vulneración del debido proceso como garantía constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-542 de 2005:

“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”.

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones, se suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por usted manifestadas, como sigue:

3. SOBRE LAS FACULTADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

El artículo 189 de la Constitución Política le asignó al Presidente de la República la función de inspección, vigilancia y control de actividades como la de enseñanza (núm. 21), la prestación de los servicios públicos (núm. 22), las que adelanten las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora, y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público y sobre las entidades cooperativas y sociedades mercantiles (núm. 24), y sobre instituciones de utilidad común (núm. 26), como una manifestación del intervencionismo del Estado Social de Derecho consagrado en la Carta, y del Poder de Policía -de reglamentación y vigilancia- que le corresponde ejercer, sobre actividades de índole económica o social que afectan directamente a los asociados en su diario vivir, y con miras a la protección de sus derechos y a garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales constitucionalmente consagrados y dirigidos básicamente a la satisfacción del interés general se trata de funciones de control que implican la utilización de mecanismos preventivos y punitivos, que el mandatario puede delegar en las superintendencias que la ley disponga, la cual, además, conforme a lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 489 de 1998, podrá atribuirles a estas entidades, otras funciones de la misma índole.



La policía administrativa, a su vez, se presenta como una facultad estatal de limitación y regulación de los derechos y libertades de los asociados con la finalidad de preservar el orden público, y está constituida por el poder de policía, el cual es de carácter normativo y corresponde a la facultad de expedición de regulaciones generales, de carácter legal, a cargo del Congreso de la República o reglamentario, ejercido por autoridades administrativas; la función de policía, que implica la expedición de actos jurídicos concretos, tendientes a dar aplicación a la regulación general; y la actividad de policía, que se manifiesta mediante operaciones materiales, de uso de la fuerza pública, tendientes a la ejecución de la función de policía, es decir, al cumplimiento de esas disposiciones particulares.

Dentro de este marco, la actividad de las superintendencias corresponde al ejercicio de la función de policía, que se halla subordinada al poder de policía, lo que significa que su actuación está dirigida a la cumplida aplicación de las normas que regulan el campo de actividad sobre el cual aquellas ejercen las funciones de inspección, vigilancia y control que les son encomendadas, con miras además, a propender por la protección del sector económico o social objeto de control, por su desarrollo y estabilidad, así como por el cumplimiento de las demás funciones que específicamente se le hayan encomendado a la respectiva superintendencia, a partir del cumplimiento de su actividad principal de inspección, vigilancia y control.

Sobre el particular el Consejo de Estado¹ ha señalado,

“La Superintendencia ejerce facultades de policía administrativa, con el objeto de cumplir las funciones de vigilancia en relación con el suministro en los servicios públicos y del control de las personas prestadoras; para ello tiene facultades sancionatorias y de intervención estatal por las violaciones contra la ley y los actos administrativos a que estos se deben sujetar. Sus medidas comprenden la imposición de multas, concertar planes de gestión y la toma de posesión de entidades o empresas” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, es correcto indicar que esta Entidad tiene a su cargo el cumplimiento de las funciones que el Presidente de la República le delegue o las que de manera especial le atribuyan las leyes; que, por regla general, son administrativas y de manera excepcional jurisdiccionales, en asuntos relacionados con acciones de competencia desleal, protección al consumidor e infracciones a la propiedad industrial.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Cacería, Bogotá D.C., ocho (8) de marzo, de dos mil siete (2007), Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00(15071).



4. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

De acuerdo con el Decreto 4886 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor cuenta, entre otras, con las siguientes funciones:

- Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor.
- Adelantar procedimientos por violación al régimen de protección del consumidor, en ejercicio de funciones administrativas y jurisdiccionales.
- Imponer sanciones por violación al régimen de protección al consumidor, una vez surtida una investigación.
- Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor con el fin de establecer criterios y procedimientos que faciliten el cumplimiento de las normas.
- Decidir y tramitar las investigaciones relacionadas con las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia.

En virtud de dichas competencias, entre otras, las funciones que cumple esta Superintendencia se relacionan con temas concernientes a la calidad, la idoneidad y las garantías de los bienes y servicios, así como la verificación de la responsabilidad por el incumplimiento de las normas sobre información veraz y suficiente, publicidad engañosa e indicación pública de precios, y protección contractual (cláusulas abusivas).

5.1 CARÁCTER DE LAS NORMAS CONTENIDAS EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

El artículo 2° de la Ley 1480 de 2011 y el numeral 22 del artículo 1° Decreto 4886 de 2011 establecen, respectivamente, el carácter supletivo de las normas del Estatuto del consumidor y la competencia residual de esta Superintendencia en materia de protección al consumidor.

En efecto, el inciso segundo del artículo 2° de la Ley 1480 de 2011 establece que *“[l]as normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales **no exista regulación especial**, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.”*, lo cual indica que la normativa contenida en la misma tiene el carácter de **supletiva, por lo tanto, solo se aplicará en los eventos en que no exista una regulación especial**.



Así mismo, de conformidad con el numeral 22 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio, por regla general, velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor, dando trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, teniendo en cuenta que la competencia del asunto no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas y ordenar las medidas pertinentes.

De acuerdo con lo anterior, la competencia atribuida a esta Superintendencia en materia del régimen de protección al consumidor **es de naturaleza residual**, es decir, que radica en cabeza de la Entidad siempre y cuando no le haya sido atribuida a otra autoridad.

5. RESPECTO AL CONSUMIDOR FINANCIERO

Para hablar de consumidor financiero nos debemos remitir como primera medida a la Ley 1329 de 2009², en cuyo título primero se desarrolla el régimen de protección al consumidor financiero, definiendo a esta figura como: *“toda persona que sea consumidor en el sistema financiero, asegurador y del mercado de valores.”* Posteriormente el artículo vuelve a definirlo como: *“Todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas”*.

Ahora bien, para comprender en su integridad el concepto de consumidor financiero, debemos hacer referencia a cuáles son las entidades vigiladas a las que hace referencia la definición. El literal h del artículo segundo de la Ley 1329 de 2009 indica que entidades vigiladas son: *“las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia”*.

No obstante, para tener mayor claridad del concepto respecto a las entidades vigiladas, el artículo 325 del Decreto 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, indica que:

2o. Entidades vigiladas. <Numeral modificado por el artículo 72 de la Ley 795 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a la Superintendencia Bancaria la vigilancia e inspección de las siguientes instituciones:

a) <Aparte tachado derogado por el parágrafo 5o. del artículo 75 de la Ley 964 de 2005> Establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, sociedades fiduciarias, almacenes generales de depósito, organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, sociedades administradoras de fondos de pensiones, cajas, fondos o entidades de seguridad social administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida, entidades descentralizadas de los entes territoriales cuyo objeto sea la financiación de las actividades previstas en el numeral 2 del artículo 268 del estatuto orgánico del sistema financiero autorizadas específicamente por la Financiera de Desarrollo*

² Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.



Territorial S.A., Findeter, compañías de seguros, cooperativas de seguros, sociedades de reaseguro, sociedades de capitalización, sociedades sin ánimo de lucro que pueden asumir los riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo, corredores de seguros y de reaseguros.

b) Oficinas de representación de organismos financieros y de reaseguradores del exterior;

c) El Banco de la República;

d) El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;

e) El Fondo Nacional de Garantías S.A.;

f) El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo Fonade;

g) Las casas de cambio, y*

h) Las demás personas naturales y jurídicas respecto de las cuales la ley le atribuye funciones de inspección y vigilancia permanente.

En ese orden de ideas, los criterios de consumidor financiero, y de entidades vigiladas, deben ser tenidos en cuenta a la hora de determinar la aplicación de las normas de protección al consumidor financiero de la Ley 1328 de 2009 y demás complementarias, cuya competencia corresponde a la Superintendencia Financiera o suplementariamente (en caso de que las primeras no lo regulen el tema a tratar) el Estatuto de protección al consumidor de la Ley 1480 de 2011, cuya competencia corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio.

6. PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE OPERACIONES CREDITICIAS – MEDIANTE SISTEMAS DE FINANCIACIÓN EN EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR

El capítulo IV del Estatuto del consumidor habla sobre las operaciones mediante sistemas de financiación, aclarando en el artículo 45 lo siguiente:

En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:

1. Informar al consumidor, al momento de celebrarse el respectivo contrato, de forma íntegra y clara, el monto a financiar, interés remuneratorio y, en su caso el moratorio, en términos de tasa efectiva anual que se aplique sobre el monto financiado, el sistema de liquidación



utilizado, la periodicidad de los pagos, el número de las cuotas y el monto de la cuota que deberá pagarse periódicamente.

2. Fijar las tasas de interés que seguirán las reglas generales, y les serán aplicables los límites legales;

3. Liquidar si es del caso los intereses moratorios únicamente sobre las cuotas atrasadas;

4. En caso que se cobren estudios de crédito, seguros, garantías o cualquier otro concepto adicional al precio, deberá informarse de ello al consumidor en la misma forma que se anuncia el precio.

PARÁGRAFO 1. Las disposiciones relacionadas con operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y con contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en el que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, deberán ser reglamentadas por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 2. El número de cuotas de pago de un crédito de consumo debe ser pactado de común acuerdo con el consumidor. Queda prohibida cualquier disposición contractual que obligue al consumidor a la financiación de créditos por un mínimo de cuotas de pago.

(Subrayado por fuera del texto original).

Del artículo citado podemos deducir lo siguiente:

- El artículo no aplica para aquellas entidades vigiladas por la Superintendencia financiera, toda vez que aplica para las operaciones de crédito cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular.
- Reconoce el carácter residual de la aplicación del Estatuto del Consumidor en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio.
- Se resalta que el Gobierno Nacional deberá reglamentar las disposiciones relacionadas con operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y con contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en el que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación. Lo anterior, pues tal como se explicó anteriormente en el presente escrito, las facultades de Inspección, Vigilancia y Control deben ser delegadas a las entidades de manera expresa, razón por la cual respecto a la Superintendencia de Industria y Comercio, ellas se encuentran taxativas en el Decreto 4886 de 2011.



CONSIDERACIONES RESPECTO A LA CONSULTA

Como primera medida, es menester reiterar que no es competencia de esta Oficina establecer la legalidad de situaciones jurídicas de carácter particular a través de la respuesta a su petición, por lo cual, en el desarrollo del presente escrito y tal como lo solicitó en su consulta, se le brindaron herramientas de carácter conceptual, legal y jurisprudencial, mediante las cuales Usted puede aplicar cada supuesto normativo y jurisprudencial para su caso en concreto.

No obstante, resulta importante resaltar los siguientes aspectos de los expuestos en el presente escrito:

En el ámbito financiero, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con facultades de protección al consumidor de operaciones crediticias - mediante sistemas de financiación respecto las relaciones que surjan con aquellas entidades que no estén vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, razón por la cual, se aplica el ámbito de aplicación residual del Estatuto del Consumidor de la Ley 1480 de 2011.

En ese sentido, la protección del consumidor de operaciones crediticias - mediante sistemas de financiación contenida en la ley 1480 de 2011, aplica para todas las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, por lo tanto, el factor que establece la competencia respecto al control y vigilancia, no lo determina el tipo de operación, sino la naturaleza de la persona natural o jurídica que lo ofrezca.

Por lo tanto, tratándose de las operaciones de las que habla el Decreto 222 de 2020, y en específico el otorgamiento de crédito de bajo monto³, deberá acudirse a las disposiciones que esta norma indique, junto con las demás concordantes, aplicando de manera supletiva las normas de la Ley 1480 de 2011, cuando la entidad que otorgue el crédito sea vigilada por la Superintendencia de Industria y Comercio, tal como se explicó en el punto 5 el presente escrito.

³ **Artículo 2.2.2.35.3. Decreto 1074 de 2015:** Para la correcta aplicación e interpretación de este decreto se entenderá por: **12. Modalidades de crédito:** Son los tipos en que se clasifican las operaciones activas de crédito, según las características específicas de cada modalidad señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto número 2555 de 2010, así: (i) Microcréditos; (ii) Crédito de consumo y ordinario, y (iii) Crédito de consumo de bajo monto. Para todos los efectos legales relativos a los intereses, las operaciones de crédito a las que se refiere este decreto, deberán clasificarse en alguna de las modalidades señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto número 2555 de 2010. En los casos en que la operación se clasifique en la modalidad de crédito de consumo de bajo monto, las personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, deberán observar las obligaciones contenidas en las disposiciones del Título 16 del Libro 1 de la Parte 2 del Decreto número 2555 de 2010.



Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, así como las resoluciones y circulares proferidas por ésta Superintendencia, las puede consultar en nuestra página web <http://www.sic.gov.co/drupal/Doctrina-1>

En ese orden de ideas, esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma se expone bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, esto es, bajo el entendido que la misma no compromete la responsabilidad de esta Superintendencia ni resulta de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

Atentamente,

JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Natalia Andrea Ruiz Peñuela.
Revisó: Roció Soacha Pedraza.
Aprobó: Roció Soacha Pedraza.

