



LA INCORPORACIÓN A SUS PRESUPUESTOS DE LAS MULTAS QUE IMPONEN LAS SUPERINTENDENCIAS FINANCIERA Y DE INDUSTRIA Y COMERCIO, NO DESCONOCE LA PROHIBICIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE RENTAS NACIONALES CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA, EN RAZÓN DE NO TENER NATURALEZA TRIBUTARIA. GARANTÍA DE IMPARCIALIDAD EN LOS TRÁMITES A CARGO DE ESAS SUPERINTENDENCIAS.



LA INCORPORACIÓN A SUS PRESUPUESTOS DE LAS MULTAS QUE IMPONEN LAS SUPERINTENDENCIAS FINANCIERA Y DE INDUSTRIA Y COMERCIO, NO DESCONOCE LA PROHIBICIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE RENTAS NACIONALES CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA, EN RAZÓN DE NO TENER NATURALEZA TRIBUTARIA. GARANTÍA DE IMPARCIALIDAD EN LOS TRÁMITES A CARGO DE ESAS SUPERINTENDENCIAS.

I. EXPEDIENTE D-10649 - SENTENCIA C-561/15 (Septiembre 2)  
M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1480 DE 2011

## 1. Norma acusada

### LEY 1480 DE 2011

(Octubre 12)

*Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 58. PROCEDIMIENTO.** Los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de las siguientes reglas especiales:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio o el Juez competente conocerán a prevención.

La Superintendencia de Industria y Comercio tiene competencia en todo el territorio nacional y reemplaza al juez de primera o única instancia competente por razón de la cuantía y el territorio.

2. Será también competente el juez del lugar donde se haya comercializado o adquirido el producto, o realizado la relación de consumo.

Cuando la Superintendencia de Industria y Comercio deba conocer de un asunto en un lugar donde no tenga oficina, podrá delegar a un funcionario de la entidad, utilizar medios técnicos para la realización de las diligencias y audiencias o comisionar a un juez.

3. Las demandas para efectividad de garantía, deberán presentarse a más tardar dentro del año siguiente a la expiración de la garantía y las controversias netamente contractuales, a más tardar dentro del año siguiente a la terminación del contrato. En los demás casos, deberán presentarse a más tardar dentro del año siguiente a que el consumidor tenga conocimiento de los hechos que motivaron la reclamación. En cualquier caso deberá aportarse prueba de que la reclamación fue efectuada durante la vigencia de la garantía.

4. <Aparte tachado derogado por el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012> ~~No se requerirá actuar por intermedio de abogado.~~ Las ligas y asociaciones de consumidores constituidas de acuerdo con la ley podrán representar a los consumidores. Por razones de economía procesal, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá decidir varios procesos en una sola audiencia.

5. A la demanda deberá acompañarse la reclamación directa hecha por el demandante al productor y/o proveedor, reclamación que podrá ser presentada por escrito, telefónica o verbalmente, con observancia de las siguientes reglas:

a) Cuando la pretensión principal sea que se cumpla con la garantía, se repare el bien o servicio, se cambie por uno nuevo de similares características, se devuelva el dinero pagado o en los casos de prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, cuando el bien sufra deterioro o pérdida, la reposición del mismo por uno de similares características o su equivalente en dinero, se deberá identificar el producto, la fecha de adquisición o prestación del servicio y las pruebas del defecto. Cuando la reclamación sea por protección contractual o por información o publicidad engañosa, deberá anexarse la prueba documental e indicarse las razones de inconformidad.

b) La reclamación se entenderá presentada por escrito cuando se utilicen medios electrónicos. Quien disponga de la vía telefónica para recibir reclamaciones, deberá garantizar que queden grabadas. En caso de que la reclamación sea verbal, el productor o proveedor deberá expedir constancia escrita del recibo de la misma, con la fecha de presentación y el objeto de reclamo. El consumidor también podrá remitir la reclamación mediante correo con constancia de envío a la dirección del establecimiento de comercio donde adquirió el producto y/o a la dirección del productor del bien o servicio.

c) El productor o el proveedor deberá dar respuesta dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la recepción de la reclamación. La respuesta deberá contener todas las pruebas en que se basa. Cuando el

proveedor y/o productor no hubiera expedido la constancia, o se haya negado a recibir la reclamación, el consumidor así lo declarará bajo juramento, con copia del envío por correo,

d) Las partes podrán practicar pruebas periciales anticipadas ante los peritos debidamente inscritos en el listado que para estos efectos organizará y reglamentará la Superintendencia de Industria y Comercio, los que deberán ser de las más altas calidades morales y profesionales. El dictamen, junto con la constancia de pago de los gastos y honorarios, se aportarán en la demanda o en la contestación. En estos casos, la Superintendencia de Industria y Comercio debe valorar el dictamen de acuerdo a las normas de la sana crítica, en conjunto con las demás pruebas que obren en el proceso y solo en caso de que carezca de firmeza y precisión podrá decretar uno nuevo.

e) <Literal derogado por el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012>

f) Si la respuesta es negativa, o si la atención, la reparación, o la prestación realizada a título de efectividad de la garantía no es satisfactoria, el consumidor podrá acudir ante el juez competente o la Superintendencia.

Si dentro del término señalado por la ley el productor o proveedor no da respuesta, se tendrá como indicio grave en su contra. La negativa comprobada del productor o proveedor a recibir una reclamación dará lugar a la imposición de las sanciones previstas en la presente ley y será apreciada como indicio grave en su contra.

g) Se dará por cumplido el requisito de procedibilidad de reclamación directa en todos los casos en que se presente un acta de audiencia de conciliación emitida por cualquier centro de conciliación legalmente establecido.

6. La demanda deberá identificar plenamente al productor o proveedor. En caso de que el consumidor no cuente con dicha información, deberá indicar el sitio donde se adquirió el producto o se suministró el servicio, o el medio por el cual se adquirió y cualquier otra información adicional que permita a la Superintendencia de Industria y Comercio individualizar y vincular al proceso al productor o proveedor, tales como direcciones, teléfonos, correos electrónicos, entre otros.

La Superintendencia de Industria y Comercio adelantará las gestiones pertinentes para individualizar y vincular al proveedor o productor. Si transcurridos dos meses desde la interposición de la demanda, y habiéndose realizado las gestiones pertinentes, no es posible su individualización y vinculación, se archivará el proceso, sin perjuicio de que el demandante pueda presentar, antes de que opere la prescripción de la acción, una nueva demanda con los requisitos establecidos en la presente ley y además deberá contener información nueva sobre la identidad del productor y/o expendedor.

7. Las comunicaciones y notificaciones que deba hacer la Superintendencia de Industria y Comercio podrán realizarse por un medio eficaz que deje constancia del acto de notificación, ya sea de manera verbal, telefónica o por escrito, dirigidas al lugar donde se expendió el producto o se celebró el contrato, o a la que aparezca en las etiquetas del producto o en las páginas web del expendedor y el productor, o a las que obren en los certificados de existencia y representación legal, o a las direcciones electrónicas reportadas a la Superintendencia de Industria y Comercio, o a las que aparezcan en el registro mercantil o a las anunciadas en la publicidad del productor o proveedor.

8. <Numeral derogado por el literal a) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012>

9. Al adoptar la decisión definitiva, el Juez de conocimiento o la Superintendencia de Industria y Comercio resolverá sobre las pretensiones de la forma que considere más justa para las partes según lo probado en el proceso, con plenas facultades para fallar infra, extra y ultrapetita, y emitirá las órdenes a que haya lugar con indicación de la forma y términos en que se deberán cumplir.

10. Si la decisión final es favorable al consumidor, la Superintendencia de Industria y Comercio y los Jueces podrán imponer al productor o proveedor que no haya cumplido con sus obligaciones contractuales o legales, además de la condena que corresponda, una multa de hasta ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes **a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio**, que se fijará teniendo en cuenta circunstancias de agravación debidamente probadas, tales como la gravedad del hecho, la reiteración en el incumplimiento de garantías o del contrato, la renuencia a cumplir con sus obligaciones legales, inclusive la de expedir la factura y las demás circunstancias. No procederá esta multa si el proceso termina por conciliación, transacción, desistimiento o cuando el demandado se allana a los hechos en la contestación de la demanda. La misma multa podrá imponerse al consumidor que actúe en forma temeraria.

11. En caso de incumplimiento de la orden impartida en la sentencia o de una conciliación o transacción realizadas en legal forma, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá:

a) Sancionar con una multa sucesiva **a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio**, equivalente a la séptima parte de un salario mínimo legal mensual vigente por cada día de retardo en el incumplimiento.

b) Decretar el cierre temporal del establecimiento comercial, si persiste el incumplimiento y mientras se acredite el cumplimiento de la orden. Cuando lo considere necesario la Superintendencia de Industria y Comercio podrá solicitar la colaboración de la fuerza pública para hacer efectiva la medida adoptada.

La misma sanción podrá imponer la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera o el juez competente, cuando se incumpla con una conciliación o transacción que haya sido realizada en legal forma.

**PARÁGRAFO.** Para efectos de lo previsto en el presente artículo, la Superintendencia Financiera de Colombia tendrá competencia exclusiva respecto de los asuntos a los que se refiere el artículo 57 de esta ley.

**ARTÍCULO 61. SANCIONES.** La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley, de reglamentos técnicos, de normas de metrología legal, de instrucciones y órdenes que imparta en ejercicio de las facultades que le son atribuidas por esta ley, o por no atender la obligación de remitir información con ocasión de alguno de los regímenes de control de precios:

1. Multas hasta por dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.
2. Cierre temporal del establecimiento de comercio hasta por 180 días;
3. En caso de reincidencia y atendiendo a la gravedad de las faltas, cierre definitivo del establecimiento de comercio o la orden de retiro definitivo de una página web portal en Internet o del medio de comercio electrónico utilizado;

4. Prohibición temporal o definitiva de producir, distribuir u ofrecer al público determinados productos. El productor podrá solicitar a la autoridad competente, el levantamiento de esta sanción previa la demostración de que ha introducido al proceso de producción las modificaciones que aseguren el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad;

5. Ordenar la destrucción de un determinado producto, que sea perjudicial para la salud y seguridad de los consumidores.

6. Multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por inobservancia de órdenes o instrucciones mientras permanezca en rebeldía.

Cuando se compruebe que los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales, socios, propietarios u otras personas naturales han autorizado o ejecutado conductas contrarias a las normas contenidas en la presente ley, se les podrán imponer multas hasta por trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción y la prohibición de ejercer el comercio hasta por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria de la sanción.

**PARÁGRAFO 1o.** Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. El daño causado a los consumidores;
2. La persistencia en la conducta infractora;
3. La reincidencia en la comisión de las infracciones en materia de protección al consumidor.
4. La disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores.
5. La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes.
6. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros por la comisión de la infracción.
7. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción o cuando se utiliza a una persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.
8. El grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes.

**PARÁGRAFO 2o.** Dentro de las actuaciones administrativas solo serán admisibles las mismas causales de exoneración de responsabilidad previstas en el Título 1 de esta ley.

**PARÁGRAFO 3o.** El cincuenta por ciento (50%) de las sanciones que impongan la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera en ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales de protección al consumidor, incluidas las impuestas por incumplimiento de reglamentos técnicos, servicios de telecomunicaciones, servicios postales, falta de registro o no renovación del registro en las Cámaras de Comercio y de protección de datos personales o hábeas data, **tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia y el otro cincuenta por ciento (50%) se destinará para fortalecer la red nacional de protección al consumidor a que hace referencia el artículo 75 de la presente ley, y los recursos serán recaudados y administrados por quien ejerza la secretaría técnica de la red.**

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio*" contenida en el numeral 10 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011; "*a favor del literal a) Industria y Comercio*", del literal a), numeral 11 de la ley 1480 de 2011 y "*tendrán como destino el presupuesto de cada Superintendencia*" del parágrafo 3º del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La corporación analizó la constitucionalidad de tres enunciados normativos de la Ley 1480 de 2011 (artículos 58, literales 10 y 11 parciales, y 61, parágrafo 3º), en los que se prevé que las multas que imponga la Superintendencia de Industria y Comercio (en uno de ellos la Superintendencia Financiera) ingresarán al patrimonio de esa autoridad, por los cargos de (i) violación a la prohibición de establecer recursos de destinación específica (artículo 359 de la Constitución) y (ii) desconocimiento del principio de imparcialidad en el trámite sancionatorio, derivado de la posibilidad de percibir el dinero recaudado en el ejercicio de sus facultades sancionatorias (artículo 29 de la Carta Política).

Después de plantear la posible existencia de una contradicción entre dos precedentes relevantes para la solución del caso concreto, la Sala Plena decidió declarar la exequibilidad de la norma, basándose en el esquema de decisión asumido por la Corporación en la sentencia C-280 de 1996, en la que se analizó un contenido normativo semejante a los que fueron demandados en esta oportunidad.

En ese marco, la Sala explicó que **(i)** la prohibición de rentas con destinación específica hace referencia exclusivamente a los tributos del orden nacional, los cuales deben ingresar al Presupuesto General de la Nación, en armonía con el principio de unidad de caja, establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111 de 1996, por el cual se

compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto); **(ii)** las multas, aunque hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación, no tienen naturaleza tributaria. No obedecen a la potestad impositiva del Estado, sino a la sancionatoria; **(iii)** en consecuencia, destinar esos ingresos al funcionamiento de una superintendencia no se opone al contenido del artículo 359 Superior.

De igual manera, la Corte precisó que no se viola el principio de imparcialidad en los trámites adelantados por las Superintendencias Financiera y de Industria y Comercio, debido a que las multas deben imponerse dentro de trámites que se inicien con el único fin de proteger a consumidores y usuarios del sistema financiero, en el marco de las funciones de cada entidad, y demostrando el manejo transparente y eficiente de los recursos, aspectos sujetos al control ciudadano y judicial puesto que, en caso de que las autoridades citadas se aparten del cumplimiento de esas finalidades, su conducta puede ser objeto de control por medio de la acción de nulidad (desviación de poder) ante la jurisdicción contencioso administrativa y, excepcionalmente, por la acción de tutela, en la medida en que una conducta arbitraria de las autoridades, en un Estado constitucional de derecho, supone una violación del debido proceso.