

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Puertos y Transporte / SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – Naturaleza Jurídica / FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – Inicialmente limitadas al ámbito administrativo

[L]a Superintendencia de Industria y Comercio fue reorganizada mediante el Decreto 2153 de 1992 para caracterizarla como un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con autonomía administrativa, financiera y presupuestal. En el marco de los principios propios de las actuaciones administrativas, el artículo 2 relacionó sus funciones. (...) las funciones de la Superintendencia eran solamente de naturaleza administrativa e incluían la protección al consumidor en los términos establecidos en el mismo decreto

FUENTE FORMAL: DECRETO 2153 DE 1992 – ARTÍCULO 2 / LEY 1151 DE 2007 – ARTÍCULO 71

FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – Origen normativo

La Ley 446 de 1998 dictó medidas para la descongestión, la eficiencia y el acceso a la justicia; entre ellas dispuso el traslado de funciones judiciales a las autoridades administrativas, dejando, en algunos casos, que la función conservara su naturaleza judicial (...) la Ley 446 se refirió al ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias, e incorporó como Título IV las modificaciones atinentes a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los asuntos de competencia desleal y protección al consumidor. Respecto de esta última, en el artículo 145 le otorgó a prevención atribuciones jurisdiccionales, entre otras, ordenar el cese y la difusión correctiva de los mensajes publicitarios que contienen información engañosa, y ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección al consumidor

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 – ARTÍCULO 145

ESTATUTO DEL CONSUMIDOR – Objetivos y principios / ESTATUTO DEL CONSUMIDOR – Norma de orden público / ESTATUTO DEL CONSUMIDOR – Remisión normativa / COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - En materia administrativa y jurisdiccional / ACCIÓN JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR – Procede por violación de los derechos del consumidor y del usuario

Mediante la Ley 1480 de 2011 se expidió el Estatuto del Consumidor, que en su artículo 1º señaló como objetivos la promoción, protección y garantía de los derechos de los consumidores y el amparo a su dignidad e intereses económicos, y relacionó los principios generales que inspiran dicho estatuto. (...) En el artículo 4º, la ley 1480 dijo que sus disposiciones eran “normas de orden público” (...) [D]ejó enunciado que para la aplicación del Estatuto del Consumidor, las autoridades tendrían las funciones administrativas y jurisdiccionales establecidas en el mismo estatuto y remitió a los códigos correspondientes para llenar los vacíos en cada caso. (...) mantuvo a la SIC como la entidad encargada de velar por la protección de los derechos del consumidor; igualmente conservó en la Superintendencia y en el juez, la competencia a prevención para las acciones jurisdiccionales (artículo 58); y estableció las reglas del procedimiento verbal sumario para el trámite de las acciones jurisdiccionales. (...) el artículo 56 de la Ley 1480 indicó que la acción jurisdiccional de protección del consumidor procede

para los asuntos contenciosos originados en la vulneración de los derechos del consumidor por violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios

FUENTE FORMAL: LEY 1480 DE 2011 – ARTÍCULO 1 / LEY 1480 DE 2011 – ARTÍCULO 4 / LEY 1480 DE 2011 – ARTÍCULO 58 / LEY 1480 DE 2011 – ARTÍCULO 56

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - Estructura / DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR – Competencia residual para tramitar investigaciones administrativas / REQUERIMIENTO RELACIONADO CON MEDIOS DE PAGO Y ACCESO AL SERVICIO DE TRANSPORTE TULLAVE – Actuación administrativa de protección al consumidor

El Decreto 4886 de 2011 modificó la estructura de la SIC y señaló las funciones de cada una de sus dependencias. Si bien no hace referencia expresa a la Ley 1480, su estructura se adecúa a las funciones tanto administrativas como jurisdiccionales que ha ejercido en los asuntos de protección del consumidor (...) De acuerdo con el artículo 12, numeral 1, el Decreto 4886 (...) estableció como función de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor, la de: “1. Decidir y tramitar las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta violación a las disposiciones vigentes sobre protección al consumidor cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad (...) La solicitud de implementación de sistemas que mejoren las condiciones de la reglamentación del medio de pago y acceso al servicio de transporte, TULLAVE, a que se contrae la queja, se encamina a promover actuaciones administrativas de protección al interés general y a los derechos de los consumidores usuarios del SITP y, por consiguiente, debe activar el ejercicio de las funciones de control y vigilancia propiamente administrativas, de competencia de la Superintendencia de Industria y comercio, de que trata el artículo 59 de la Ley 1480

FUENTE FORMAL: DECRETO 4886 DE 2011 – ARTÍCULO 12 NUMERAL 1 / LEY 1480 DE 2011 – ARTÍCULO 59

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00027-00(C)

Actor: SEBASTIÁN SENIOR SERRANO

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor Sebastián Senior Serrano remitió a la Sala de Consulta y Servicio Civil (folios 1 a 27) la queja “por violación a los derechos del consumidor” interpuesta por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario ante la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), con la solicitud de que se dirima el conflicto de competencias suscitado entre esa superintendencia y la Superintendencia de Puertos y Transporte, de acuerdo con los siguientes antecedentes:

1. El 19 de febrero de 2016 Diana María Escovar Aparicio, Sebastián Senior Serrano, Catalina Torres Hernández, Nicolás Cárdenas Córdoba, María José Rocha Solano, Rafael Bernal Almario, Mónica Avella Herrera y Sebastián Ortegón Obando, miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario, interpusieron queja contra Transmilenio S.A., Recaudo Bogotá S.A.S y Angelcom S.A., porque obligan a los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá a adquirir la tarjeta inteligente “TULLAVE” para acceder al sistema Transmilenio, situación que, en su criterio, vulnera los derechos de los consumidores por ser presumiblemente una venta atada (folios 4 a 20).
2. El 29 de marzo de 2016 la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la SIC remitió por competencia el asunto a la Superintendencia de Puertos y Transporte, para lo cual se fundamentó en el Decreto 170 de 2001¹ reglamentario del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros (folio 21).
3. El 10 de noviembre de 2016 la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Supertransporte manifestó carecer de competencia y remitió la actuación a la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la SIC. Adujo que las solicitudes objeto de la queja atañen a la vulneración de los derechos de los consumidores que de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 1480 de 2011- Estatuto del Consumidor -, son del ámbito de las competencias jurisdiccionales de la SIC (folios 22 y 23).
4. Obran también los derechos de petición elevados ante el Ministerio del Trabajo por Juliana Oliveros y Tomás González Torres, en mayo y agosto de 2017, respectivamente, para obtener información sobre todo lo relacionado con el subsidio de transporte (folios 24 y 25).
5. El 22 de noviembre de 2017 la SIC reiteró, en escrito dirigido a uno de los denunciantes, que *“los hechos materia de la queja desbordan las competencias que le han sido asignadas a la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor”* por lo cual no emitía pronunciamiento de fondo sobre ellos y reiteró que se trataba de un asunto de competencia de la Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Supertransporte.

¹ Decreto 170 de 2001 (febrero 5) *“Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros”* – Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y Código de Comercio.

Citó la Ley 1480 de 2011, artículo 2º; el Decreto 4886 de 2011, artículo 12, numeral 1, y el Decreto 2741 de 2001, artículo 41 (folios 26 y 27)

6. El 6 de febrero de 2018 Sebastián Senior Serrano solicitó a esta Sala resolver el conflicto de competencias administrativas suscitado entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Puertos y Transporte (folios 1 y 2).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folios 28 y 29).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Superintendencia de Puertos y Transporte, a Transmilenio, a Recaudo Bogotá S.A.S., a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a Angelcom S.A. y al señor Sebastián Senior Serrano, con el fin de que pudieran presentar sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folio 30).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto se recibieron alegaciones de la Superintendencia de Puertos y Transporte (folios 35 a 43), del señor Sebastián Senior Serrano (folio 44), de Recaudo Bogotá S.A.S. (folios 45 a 49), de Angelcom S.A. (folios 52 a 60), y de la Superintendencia de Industria y Comercio (folios 61 a 63).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. De la Superintendencia de Puertos y Transporte.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Supertransporte indicó que la queja se relaciona con las condiciones referentes al medio de pago para acceder a un transporte público terrestre, y a la obligación de adquirir una tarjeta cuando se va a utilizar para un solo trayecto. Explicó que la queja está orientada a la protección de los consumidores, pero no frente a la sociedad prestadora del servicio de transporte ni al servicio en sí, ni a la prestación del mismo en condiciones de seguridad, calidad y accesibilidad. Por consiguiente, la queja no es de competencia de la Supertransporte.

Recordó que esa superintendencia ejerce sus facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con los puertos, embarcaderos y muelles costeros, de conformidad con la Ley 1 de 1991 que la creó.

Agregó que el artículo 3º, numeral 2, del Decreto 2741 de 2001² que modificó el artículo 40 del Decreto 101 de 2000, redefinió las competencias de la Supertransporte en el siguiente sentido:

“Artículo 3º. Modifícase el artículo 41 del Decreto 101 de 2000, adicionado por el artículo 1º del Decreto 1402 de 2000, el cual quedará así:

² Decreto 2741 de 2001 (diciembre 20) “por el cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000.”

Artículo 41. Objeto de la delegación. La Supertransporte ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto.

El objeto de la delegación en la Supertransporte es:

...

2. Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las entidades territoriales correspondientes.” (Subrayado del escrito original).

Transcribió las funciones asignadas a la Supertransporte por el Decreto 2741 de 2001, artículo 6º, modificatorio del Decreto 1016 de 2000, artículo 4º, y se refirió a la competencia conferida por el artículo 10 del Decreto 2741 en cita a la Delegatura de Tránsito y Transporte de la misma superintendencia, para destacar que en general las funciones “se centran en la inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas que rigen la prestación del servicio de tránsito y transporte terrestre automotor con la finalidad de garantizar la permanente, eficiente y segura prestación de estos servicios”; y que “no se otorgó la competencia para intervenir en la protección de los consumidores y menos referente a la forma de pago del servicio”.

Asimismo invocó decisiones del Consejo de Estado - Sala Plena, Sección Primera y Sala de Consulta y Servicio Civil - en las cuales se ha precisado la competencia de la Supertransporte.

Concluyó que las presuntas irregularidades en la venta de los tiquetes para acceder al servicio escapan a la órbita de su competencia pues corresponden al marco jurídico de la protección a los consumidores.

2. Del señor Sebastián Senior Serrano.

El señor Senior Serrano reiteró lo enunciado en la solicitud del conflicto y agregó que la ausencia de respuesta efectiva por parte de las Superintendencias de Industria y Comercio y de Puertos y Transporte es un incumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, que genera la desprotección de los derechos de los consumidores.

3. De Recaudo Bogotá S.A.S.

El representante legal de Recaudo Bogotá S.A.S. se refirió en primer término al carácter jurisdiccional de la acción de protección al consumidor, porque la denuncia presentada en el 2016 “versa sobre la supuesta vulneración de los derechos de los consumidores” de acuerdo con los artículos 56 y 58 de la Ley 1480 de 2011, por incurrir en una “presunta venta atada”, figura que está proscrita en el artículo 36 de la misma Ley 1480 y que la denuncia describe como el

supuesto condicionamiento “de la venta de unidades de transporte a la adquisición de la tarjeta *TULLAVE...*”.

Como en criterio de los denunciantes esa venta constituiría una violación al Estatuto del Consumidor, debe dirimirse a través de la acción de protección al consumidor, que es una de las acciones jurisdiccionales relacionadas en el artículo 56 de la Ley 1480. Al respecto citó la decisión del 4 de febrero de 2016 de esta Sala, en el conflicto 2015-000189³.

En segundo término trató sobre la delegación de facultades jurisdiccionales a la SIC, con base en el artículo 116 de la Constitución, inciso tercero, y el artículo 13 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 6º de la Ley 1285 de 2009, disposiciones que facultan al legislador para atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas en materias precisas y determinadas, con excepción de la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Explicó que el artículo 145 de la Ley 446 de 1998⁴ confirió a la Superintendencia de Industria y Comercio atribuciones en materia de protección del consumidor, y que el artículo 21 del Decreto 4886 de 2011⁵ fijó las funciones del despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, entre las cuales incluyó:

“Artículo 21. Funciones del despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales. Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales:

...

3. Decidir la admisión de las reclamaciones que se presenten y adelantar, de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable, en única o primera instancia según corresponda de acuerdo con la cuantía, el trámite de los procesos que deban iniciarse en ejercicio de las funciones jurisdiccionales de protección al consumidor.

...

Indicó que también el artículo 24 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, incluyó a la SIC entre las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales

“... en los procesos que versen sobre:

a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.”

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 4 de febrero de 2016, Rad. No. 11001-03-06-000-2015-00189-00(C) - Acción de protección al consumidor – Naturaleza jurisdiccional.

⁴ Ley 446 de 1998 (julio 7) “*Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.*”

⁵ Decreto 4886 de 2011 (diciembre 23) “*Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*”

En tercer término afirmó que la SIC es la autoridad delegada para conocer de las acciones de protección del consumidor, y citó la decisión del 7 de diciembre de 2015, de esta Sala, en el conflicto de competencias 2015-00163⁶.

En cuarto término sustentó, con base en los Decretos 101 y 1016 de 2000 modificados por el Decreto 2741 de 2001⁷, que la Supertransporte no tiene funciones jurisdiccionales y menos relativas a la protección al consumidor; sus funciones son las administrativas de inspección, vigilancia y control de un servicio público. En concreto se refirió al artículo 3º del Decreto 2741 de 2001 que, en armonía con la delegación de competencias del Presidente de la República fundamentada en el artículo 189, numeral 22 de la Constitución y el artículo 13 de la Ley 189 de 1998, modificó el artículo 41 del Decreto 101 de 2000 y estableció el objeto de la delegación de las funciones del Presidente de la República en la Supertransporte, con la excepción expresa del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.⁸

Aclaró que esas funciones, en el caso del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Atención al Usuario – SIRCI, de Bogotá, tampoco están asignadas a la Supertransporte.

En quinto y último término explicó que la Supertransporte no es la única autoridad de transporte en Bogotá, D.C. Se refirió al Decreto 170 de 2001⁹, que en su artículo 11 dispone:

“Control y vigilancia. La inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio estará a cargo de los alcaldes metropolitanos, distritales y/o municipales según el caso, o de las autoridades a las que se les haya encomendado la función.”

Y el artículo 6º de la Ley 769 de 2002, que señala como organismos de tránsito a “las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales.”

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión de 7 de diciembre de 2015, No. Único: 11001-03-06-000-2015-00163-00, Conflicto negativo de competencias administrativas entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁷ Decreto 101 de 2000 (febrero 2) “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones*”; Decreto 1016 de 2000 (junio 6) “*por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte*”; Decreto 2741 de 2001 (diciembre 20) “*por el cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000.*”

⁸ Decreto 2741/01, artículo 3º: *Artículo 3º. Modifícase el artículo 41 del Decreto 101 de 2000, adicionado por el artículo 1º del Decreto 1402 de 2000, el cual quedará así: Artículo 41. Objeto de la delegación. La Supertransporte ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto. / El objeto de la delegación en la Supertransporte es: 1. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte. / 2. Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes. / 3. Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte. / 4. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte. (...)*

⁹ Decreto 170 de 2001 (febrero 5) “*Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros*”- Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, y Código de Comercio.

Agregó que en el Distrito Capital la Secretaría de Tránsito y Transporte es la “Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros”, de conformidad con la Resolución 266 de 1999 en armonía con el Decreto 3109 de 1997.¹⁰

Finalmente, se refirió al Decreto 309 de 2009¹¹ por el cual el Alcalde Mayor de Bogotá adoptó el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, y en el artículo 19 previó que la integración del sistema podría darse por una o varias modalidades: (i) operativa; (ii) física; (iii) virtual; (iv) del medio de pago; y (v) tarifaria.

La integración del medio de pago se definió así, en el artículo 19 en cita:

“... d. Integración del medio de pago: Es la utilización de un único medio de pago, que permite a un usuario el pago del pasaje para su acceso y utilización de los servicios del Sistema.”

Finalizó la intervención contando que Transmilenio S.A. como Gestor del SITP, suscribió contrato con Recaudo Bogotá S.A.S. para la integración del medio de pago a través de la tarjeta inteligente sin contacto denominada “TULLAVE”; concluyó que, de acuerdo con la normatividad explicada, “la autoridad encargada de la vigilancia y control de la tarjeta “TULLAVE” es la Secretaría Distrital de Movilidad”.

Solicitó que se declarara competente a la SIC para conocer y resolver sobre la acción de protección al consumidor interpuesta por los miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario, y que en caso de darse inicio a un proceso de protección al consumidor se le permita a Recaudo Bogotá S.A.S. ejercer su derecho de defensa.

4. De Angelcom S.A.

La Sociedad Angelcom S.A., por conducto de su representante legal suplente, indicó que los argumentos de la SIC son incomprensibles porque los decretos 170 y 2741 de 2001 no otorgan expresamente facultades administrativas ni jurisdiccionales a la Supertransporte en materia de protección al consumidor. Por el contrario, el artículo 59 de la Ley 1480 de 2011 las otorgó a la SIC, salvo cuando dichas facultades hayan sido asignadas expresamente a otra autoridad.

En ese sentido, al no existir norma que le otorgue expresamente facultades administrativas en materia de protección al consumidor a la Supertransporte, “opera de manera inequívoca la competencia residual de la SIC para conocer y

¹⁰ Decreto 3109 de 1997 (diciembre 30) “por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación.” Resolución 266 de 1999 (febrero 16) “Por la cual se aprueba la autoridad única de transporte para la administración del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Santafé de Bogotá”. Esta resolución fue expedida por el Director de Transporte Ferroviario del Ministerio de Transporte.

¹¹ Decreto 309 de 2009 (julio 23) “Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”. Proferido por el alcalde Mayor de Bogotá con fundamento en los numerales 1 y 3 del artículo 315 y el 365 de la Constitución Política, en los artículos 1 y 3 de la Ley 105 de 1993; artículos 3, 5 y 8 de la Ley 336 de 1996, numerales 1, 3 y 4 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y en el Decreto Distrital 319 de 2006.

resolver de fondo la queja presentada por el Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario.”

Señaló que el artículo 61 del mismo estatuto de protección al consumidor faculta “únicamente” a la SIC para sancionar por inobservancia de las normas de protección al consumidor, reglamentos técnicos y metrología legal. Y agregó que si la Supertransporte conociera de la investigación administrativa, no podría imponer sanciones por inobservancia de las normas de protección al consumidor.

Como último punto argumentó que la acción de protección al consumidor es, en el presente conflicto, irrelevante, porque tiene carácter jurisdiccional, y de lo que se trata es de una actuación administrativa iniciada ante la SIC como autoridad competente.

5. De la Superintendencia de Industria y Comercio.

La SIC hizo el recuento de las actuaciones adelantadas con ocasión de la denuncia presentada por el Grupo de la Universidad del Rosario y explicó que con base en el Decreto 4886 de 2011, artículo 12, numeral 1, hizo la correspondiente valoración jurídica de la denuncia para lo cual analizó el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011 – Estatuto del Consumidor -, conforme al cual:

“Artículo 2o. Objeto. Las normas de esta ley 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.

*Las 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.** (Negrilla y subrayado es del escrito de la SIC).*

Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados.”

Afirmó que para la SIC existe regulación especial para la vulneración de los derechos de los consumidores por parte de Transmilenio S.A. en la situación expuesta por el denunciante, esto es, en la presunta venta atada de tarjetas “TULLAVE” para la prestación del servicio de transporte público”.

Consideró que el fundamento jurídico es el Decreto 2741 de 2001 “por el cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000”, en el artículo 41:

“Artículo 3º. Modifícase el artículo 41 del Decreto 101 de 2000, adicionado por el artículo 1º del Decreto 1402 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 41. Objeto de la delegación. La Supertransporte ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto.

El objeto de la delegación en la Supertransporte es:

1. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas

que rigen el sistema de tránsito y transporte.

2. Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes.

(...) (Negrilla y subrayado es del escrito de la SIC)

Indicó que revisados los fundamentos de la denuncia, la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor remitió por competencia el asunto a la Superintendencia de Puertos y Transporte para el correspondiente trámite, por considerar que los hechos materia de la misma “desbordan las competencias que le han sido asignadas a la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor...”.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas

a. Competencia

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, relaciona, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

“... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuye:

“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

De acuerdo con lo anterior, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias (i) que se presenten entre autoridades nacionales; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa; y que (iii) versen sobre un asunto particular y concreto.

En el caso que ahora estudia la Sala, el conflicto de competencias que se plantea se suscitó entre dos autoridades del nivel nacional, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

El asunto discutido versa sobre un punto particular y concreto que es la queja presentada por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario ante la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, en relación con distintos aspectos del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, D.C.

El objeto de la queja y el fundamento legal de la misma fueron definidos por los quejosos como *“denuncia por vulneración al derecho de los consumidores según lo estipulado en los artículos 56 y 58 de la Ley 1480 de 2011”*.

Sin perjuicio de que las disposiciones citadas atañen a las funciones de naturaleza jurisdiccional que el legislador ha asignado a la SIC, la revisión de las mismas tanto como de las peticiones permitirán determinar la competencia de la Sala para decidir el conflicto que le ha sido planteado.

b. Términos Legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán

o comenzaran a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema jurídico

En el presente caso se trata de determinar la autoridad competente para tramitar la queja “por violación a los derechos del consumidor” interpuesta por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario ante la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para sustentar su decisión la Sala se referirá a: (i) el contenido de la queja; (ii) Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio; (iii) La estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio y las funciones de sus dependencias, en especial de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor; y, (iv) el caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. El contenido de la queja

En el escrito de queja dirigido a la SIC, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario presentó, entre otros, los siguientes hechos:

- (i) TRANSMILENIO S.A., como ente gestor del sistema integrado de transporte público en Bogotá – SITP -, diseñó el Sistema Integrado de Recaudo, Control de Flota e Información y Servicio al Usuario – SIRCI -.
- (ii) En febrero de 2012 TRANSMILENIO S.A. autorizó a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., “la implementación de la tarjeta inteligente “TULLAVE” como medio de pago para hacer uso de todos los tipos de buses que integran el SITP.”
- (iii) Desde el 25 de diciembre de 2014 se dejaron de vender tiquetes por unidad de viaje.

- (iv) “En el año 2015 RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. asumió por completo la gestión integral del sistema TRANSMILENIO que corresponde al recaudo, control de flota y servicio de información del usuario.”
- (v) “Para acceder al servicio de TRANSMILENIO, el usuario debe comprar la tarjeta “TULLAVE” y pagar su costo, más el valor de recarga por trayecto; dicha tarjeta “es del usuario, no es reembolsable, no es acumulable y no puede ser devuelta”.

Solicitan, entonces, que se ordene a quien corresponda:

- implementar un sistema que vele por la protección de los derechos del consumidor “... en el entendido de garantizar el pago de un servicio sin cargos adicionales a los necesarios para acceder al sistema en condiciones adecuadas”;
- Implementar un sistema que no obligue al consumidor a adquirir la tarjeta “TULLAVE”.
- Respecto de la presunta venta atada, solicitan se ordene a TRANSMILENIO S.A. que brinde “acceso al servicio de transporte sin necesidad de adquirir una tarjeta personalizada, para aquellos usuarios que así lo deseen”.

Sus peticiones incluyen que se adelanten diversas acciones relativas al derecho a la información de los usuarios del sistema, y que se sancione a TRANSMILENIO S.A. y a las empresas encargadas del recaudo en los términos que la SIC encuentre pertinentes.

Es claro entonces que, tal como lo explicó la Supertransporte, la queja no atañe ni al medio de transporte, ni a la acción de transportar, ni tampoco a las sociedades que intervienen en la prestación del servicio.

Los hechos y las solicitudes conciernen al instrumento adoptado para el pago del servicio, la tarjeta “TULLAVE”, que representa el pago y permite el acceso al sistema. La queja se fundamenta en que las condiciones de dicha tarjeta al parecer configuran una venta atada, son gravosas y vulneran los derechos de los usuarios del SITP. Las peticiones se orientan a obtener la adopción de medidas que protejan a los usuarios del sistema frente a las deficiencias denunciadas.

4.2. Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio

El artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991¹² ordenó al Gobierno Nacional la reestructuración de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional para adecuarlas al nuevo ordenamiento superior y atender la redistribución de competencias que la misma Constitución estableció.

¹² Constitución Política de Colombia. “Artículo transitorio 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.”

En ejercicio de tales facultades, la Superintendencia de Industria y Comercio fue reorganizada mediante el Decreto 2153 de 1992¹³ para caracterizarla como un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con autonomía administrativa, financiera y presupuestal. En el marco de los principios propios de las actuaciones administrativas, el artículo 2 relacionó sus funciones y entre ellas le asignó las siguientes:

“(…)

4. *Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor a que se refiere este Decreto y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes.*

5. *Imponer, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de los Instrucciones Impartidas por la Superintendencia.*

(…)”

Como puede observarse, en el Decreto 2153 de 1992 las funciones de la Superintendencia eran solamente de naturaleza administrativa e incluían la protección al consumidor en los términos establecidos en el mismo decreto.

La Ley 446 de 1998¹⁴ dictó medidas para la descongestión, la eficiencia y el acceso a la justicia; entre ellas dispuso el traslado de funciones judiciales a las autoridades administrativas, dejando, en algunos casos, que la función conservara su naturaleza judicial.

En la “PARTE IV. DEL ACCESO EN MATERIA COMERCIAL Y FINANCIERA”, la Ley 446 se refirió al ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias, e incorporó como Título IV las modificaciones atinentes a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los asuntos de competencia desleal y protección al consumidor. Respecto de esta última, en el artículo 145 le otorgó a prevención atribuciones jurisdiccionales, entre otras, ordenar el cese y la difusión correctiva de los mensajes publicitarios que contienen información engañosa, y ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección al consumidor.

¹³ Decreto 2153 de 1992 (Diciembre 30). “*Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones*”. Modificado por el Decreto 19 de 2012; derogado, con excepción de los artículos 1o, 4o numeral 15 incisos 1o y 16, 11 numerales 5 y 6, 24 y 44 a 54, por el artículo 19 del Decreto 3523 de 2009; derogado parcialmente por el artículo 29 del Decreto 4886 de 2011.// La personería jurídica le fue conferida por el artículo 71 de la Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”: “*Artículo 71. Personería jurídica y adscripción, Programa para la consolidación de la intervención económica del Estado. En desarrollo de este Programa, dótese de personería jurídica,..., a la Superintendencia de Industria y Comercio...*”.

¹⁴ Ley 446 de 1998 (Julio 7). “*Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.*”

Mediante la Ley 1480 de 2011¹⁵ se expidió el Estatuto del Consumidor, que en su artículo 1º señaló como objetivos la promoción, protección y garantía de los derechos de los consumidores y el amparo a su dignidad e intereses económicos, y relacionó los principios generales que inspiran dicho estatuto, entre ellos, en especial:

Artículo 1º. Principios generales. (...)

2. El acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas. .

3. La educación del consumidor.

(...)

En el artículo 4º, la Ley 1480 dijo que sus disposiciones eran “normas de orden público” y en el inciso final ordenó:

“En lo no regulado por esta ley, en tanto no contravengan los principios de la misma, de ser asuntos de carácter sustancial se le aplicarán las reglas contenidas en el Código de Comercio y en lo no previsto en este, las del Código Civil. En materia procesal, en lo no previsto en esta ley para las actuaciones administrativas se le aplicarán las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo y para las actuaciones jurisdiccionales se le aplicarán las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, en particular las del proceso verbal sumario.”

Así dejó enunciado que para la aplicación del Estatuto del Consumidor, las autoridades tendrían las funciones administrativas y jurisdiccionales establecidas en el mismo estatuto y remitió a los códigos correspondientes para llenar los vacíos en cada caso: asuntos sustanciales, los Códigos de Comercio y Civil; y asuntos procedimentales, los códigos que actualmente son el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, y el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012.

La citada ley mantuvo a la SIC como la entidad encargada de velar por la protección de los derechos del consumidor; igualmente conservó en la Superintendencia y en el juez, la competencia a prevención para las acciones jurisdiccionales (artículo 58¹⁶); y estableció las reglas del procedimiento verbal sumario para el trámite de las acciones jurisdiccionales.

Ahora bien, el artículo 56 de la Ley 1480 indicó que la acción jurisdiccional de protección del consumidor procede para los asuntos contenciosos originados en la vulneración de los derechos del consumidor por violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios:

“(...)

¹⁵ Ley 1480 de 2011 (octubre 12) “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

¹⁶ Ley 1480/11, 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 acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.

(...)

Asimismo, la Ley 1480 de 2011 en el artículo 59 relaciona las funciones de naturaleza administrativa que son de competencia de la SIC. Se transcribe la norma completa por cuanto, como se analizará más adelante, los hechos, fundamentos y peticiones invocados por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario ante la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio corresponden a varias de sus funciones de naturaleza administrativa.

“Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio. Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:

- 1. Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas.*
- 2. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.*
- 3. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de los hechos relacionados con la investigación correspondiente. Para los efectos de lo previsto en el presente numeral, se podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.*
- 4. Practicar visitas de inspección, así como cualquier otra prueba consagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones a las que se refiere la presente ley;*
- 5. Con excepción de las competencias atribuidas a otras autoridades, establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla, así como las condiciones que esta debe reunir, cuando se encuentre en riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal y la seguridad, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.*
- 6. Ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores.*

7. Solicitar la intervención de la fuerza pública con el fin de hacer cumplir una orden previamente impartida.

8. Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico.

9. Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.

10. Difundir el conocimiento de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas por violación a dichas disposiciones y las causas de la sanción. La publicación mediante la cual se cumpla lo anterior, se hará por el medio que determine la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y será de acceso público.

11. Ordenar la devolución de los intereses cobrados en exceso de los límites legales y la sanción establecida en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación o en los contratos de crédito realizados con personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia en la actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular.

12. Ordenar al proveedor reintegrar las sumas pagadas en exceso y el pago de intereses moratorios sobre dichas sumas a la tasa vigente a partir de la fecha de ejecutoria del correspondiente acto administrativo, en los casos en que se compruebe que el consumidor pagó un precio superior al anunciado.

13. Definir de manera general el contenido, características y sitios para la indicación pública de precios.

14. Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores.

15. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios.

16. Fijar el término de la garantía legal de que trata el artículo 8o de la presente ley para determinados bienes o servicios, cuando lo considere necesario.

17. Fijar el término por el cual los productores y/o proveedores deben disponer de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para garantizar el buen funcionamiento de los bienes que ponen en circulación, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la presente ley.

18. Fijar requisitos mínimos de calidad e idoneidad para determinados bienes y servicios, mientras se expiden los reglamentos técnicos correspondientes cuando encuentre que un producto puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los consumidores.

19. <Adicionado por el artículo 6 de la Ley 1935 de 2018> Vigilar lo relacionado con la información suministrada al consumidor sobre la voluntariedad de las propinas, y su efectiva destinación por parte de los establecimientos de comercio.

En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor.”

La breve revisión de las normas que han regido a la Superintendencia de Industria y Comercio desde 1992, muestra que de ser una autoridad netamente administrativa, pasó al ejercicio de funciones administrativas y jurisdiccionales.

Debe agregarse que la protección de los derechos del consumidor es un asunto que ha ocupado el interés del legislador, por lo menos desde el año 1959 con la Ley 155¹⁷, para el cual ha definido competencias tanto en cabeza de las autoridades judiciales como de las autoridades administrativas. Constituye el objetivo central de la Ley 1480 de 2011, que en su exposición de motivos¹⁸ destacó la necesidad de actualizar las normas hasta entonces vigentes y conocidas como “estatuto del consumidor” frente a los cambios generados por los procesos de globalización, apertura e internacionalización de los mercados, en el consumo de bienes y servicios, y la insuficiencia del sistema jurídico colombiano para defender los derechos de los consumidores.

4.3. La estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio y las funciones de sus dependencias, en especial de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor

El Decreto 4886 de 2011¹⁹ modificó la estructura de la SIC y señaló las funciones de cada una de sus dependencias. Si bien no hace referencia expresa a la Ley 1480, su estructura se adecuaba a las funciones tanto administrativas como jurisdiccionales que ha ejercido en los asuntos de protección del consumidor.

En el artículo 2º se destaca:

ARTÍCULO 2o. ESTRUCTURA. La Superintendencia de Industria y Comercio tendrá la siguiente estructura:

1. DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE

2. (...)

3. DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

3.1. Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor

3.2. Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones

(...).”

¹⁷ Por vía de ejemplo: Ley 155 de 1959, “*Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas*”; 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*”; Ley 256 de 1996, “*Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal*”.

¹⁸ Proyecto de ley Cámara: 089/10, Senado: 252/11, “*Por medio de la cual se expide el estatuto del consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones.*” Exposición de motivos, Gaceta No. 626/10, Cámara.

¹⁹ Decreto 4886 de 2011 (diciembre 23) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “*Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*”.

De acuerdo con el artículo 12, numeral 1, el Decreto 4886 en cita, estableció como función de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor, la de:

“1. Decidir y tramitar las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta violación a las disposiciones vigentes sobre protección al consumidor cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, e imponer de acuerdo con el procedimiento aplicable las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, así como por inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia.” (Subraya la Sala).

Así, la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor tiene una competencia residual, para tramitar las investigaciones administrativas.

En consonancia con el acápite anterior sobre las funciones de la SIC de las que trata la Ley 1480 de 2011, la Sala examinará el caso concreto.

5. El caso concreto

Las Superintendencias de Industria y Comercio y de Puertos y Transporte son autoridades administrativas que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en los sectores central y descentralizado del nivel nacional, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998²⁰:

“Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

...

e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

...

2. Del Sector descentralizado por servicios:

...

c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

...”

Como parte de la Rama Ejecutiva, cumplen funciones administrativas y jurisdiccionales que el legislador les asigna.

Frente a situaciones que afectan a los consumidores del sistema masivo de transporte de Bogotá, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario interpuso queja con el fin de eliminar el pago adicional de la tarjeta inteligente “TULLAVE” para acceder al servicio de TRANSMILENIO y lograr que las empresas de recaudo publiquen en todos los puntos de venta la información correspondiente a precios de pasajes y de la tarjeta inteligente de manera idónea, y la información pertinente para el buen uso del sistema. Además, que se

²⁰ Ley 489 de 1998 (diciembre 29) *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.*

implemente adelantar campañas pedagógicas dirigidas al usuario y se impongan las sanciones que la SIC considere pertinentes a TRANSMILENIO S.A. y empresas encargadas del recaudo.

La queja no concierne ni al medio de transporte, ni al acto de transportar ni a las sociedades que prestan el servicio.

Los hechos que describe la queja, presuntamente violarían las normas sobre protección al consumidor, y requieren según lo expresan los quejosos, *la implementación de un sistema que proteja los derechos del consumidor para que no tenga que asumir cargos adicionales a los necesarios para acceder al servicio de transporte y no esté obligado a adquirir la tarjeta TULLAVE, respecto de la cual presumen una venta atada que debería también ser objeto de análisis por la autoridad competente.*

De manera que, en criterio de la Sala, los hechos y las peticiones de la queja corresponden a situaciones generales, que afectan a todos los usuarios del SITP, y que requieren igualmente medidas de carácter general que eliminen o reduzcan las incomodidades, abusos o alteraciones en los derechos de dichos usuarios.

La queja no menciona ni invoca vulneraciones o amenazas particulares y concretas que pudieran motivar el ejercicio de un medio de control de naturaleza judicial para obtener el resarcimiento del eventual daño.

Tampoco responde a los elementos configurativos de acciones constitucionales como las acciones de grupo o populares reguladas en la Ley 472 de 1998 a las que remite el numeral 1 del artículo 56 de la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor.

La solicitud de implementación de sistemas que mejoren las condiciones de la reglamentación del medio de pago y acceso al servicio de transporte, TULLAVE, a que se contrae la queja, se encamina a promover actuaciones administrativas de protección al interés general y a los derechos de los consumidores usuarios del SITP y, por consiguiente, debe activar el ejercicio de las funciones de control y vigilancia propiamente administrativas, de competencia de la Superintendencia de Industria y comercio, de que trata el artículo 59 de la Ley 1480 en cita; en particular los siguientes numerales:

1. Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas.

2. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.

14. Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores.

15. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios.

Como se señaló atrás, de conformidad con el numeral 1 del artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, las señaladas funciones administrativas son de competencia de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Así las cosas, la Sala declarará competente a la mencionada Dirección de la Superintendencia de Industria y Comercio para tramitar la queja presentada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Superintendencia de Industria y Comercio - Dirección de Investigación de Protección al Consumidor, para tramitar la queja por violación a los derechos del consumidor interpuesta por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario ante la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio

SEGUNDO: ENVIAR el expediente de esta actuación a la a la Superintendencia de Industria y Comercio para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Superintendencia de Puertos y Transporte, a Transmilenio S.A., a Recaudo Bogotá S.A.S., a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a Angelcom S.A. y al señor Sebastián Senior Serrano.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el párrafo final del inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria