

Bogotá, D.C., 27 de abril de 2023

Doctor

**Jhon Fredy Valencia Caicedo**

Comisión Cuarta – Cámara de Representantes

Ciudad

**Ref.:** Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Estimado Doctor:

En atención al proyecto de lo que será el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida y los desarrollos que se puedan dar en uso de las facultades extraordinarias para el Presidente de la República, la **Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia (ACDC)**, la **Asociación Colombiana de Propiedad Intelectual**, el **Centro de Estudios de Derecho de la Competencia CEDEC** y el **Instituto Colombiano de Derecho del Consumo ICODECO**, que reúnen académicos y practicantes relacionados con estas disciplinas, vemos con preocupación que se debilite la protección sustancial de estos temas, se entorpezcan los procedimientos o se afecte la Superintendencia de Industria y Comercio y otras instituciones que los protegen. En esa medida, hacemos un llamado a que se respeten los logros alcanzados en cada una de estas disciplinas y se promueva su desarrollo, para lo cual ponemos a consideración nuestra visión a través del documento adjunto.

Atentamente,

Felipe Serrano Pinilla  
**Presidente Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia (ACDC)**

Fernando Triana Soto  
**Presidente Asociación Colombiana de Propiedad Intelectual (ACPI)**

Juan Carlos Villalba Cuellar  
**Presidente Instituto Colombiano de Derecho del Consumo (ICODECO)**



## **COMENTARIOS AL PROYECTO DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022 – 2026 ASPECTOS RELACIONADOS CON EL DERECHO DEL CONSUMO, EL HABEAS DATA, EL DERECHO DE LA COMPETENCIA Y LA PROPIEDAD INDUSTRIAL**

En atención al proyecto de lo que será el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida y los desarrollos que se puedan dar en uso de las facultades extraordinarias para el Presidente de la República, la **Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia (ACDC)**, la **Asociación Colombiana de Propiedad Intelectual (ACPI)**, el **Centro de Estudios de Derecho de la Competencia (CEDEC)** y el **Instituto Colombiano de Derecho del Consumo (ICODECO)**, que reúnen académicos y practicantes relacionados con estas disciplinas, vemos con preocupación que se debilite la protección sustancial de estos temas, se entorpezcan los procedimientos o se afecte la Superintendencia de Industria y Comercio y otras instituciones que los protegen. En esa medida, hacemos un llamado a que se respeten los logros alcanzados en cada una de estas disciplinas y se promueva su desarrollo, para lo cual ponemos a consideración nuestra visión:

### **Derecho del Consumo**

#### **1 Introducción**

La ley 1480 de 2011 desarrolla el artículo 78 de la Constitución Política y reconoce un derecho colectivo que se debe interpretar en el marco del Estado social de derecho y de la protección sustancial de los consumidores en el escenario asimétrico de las relaciones entre estos y los empresarios.

#### **2 Aspectos normativos**

La ley 1480 de 2009 constituye un marco normativo adecuado y moderno, cuyo contenido abarca las nuevas realidades de mercado que enfrentan los consumidores- como ocurre con el comercio electrónico-, brinda mayor seguridad jurídica por la unificación normativa<sup>1</sup>, defiende el derecho a la adecuada información,

---

<sup>1</sup> Congreso de la República. Gaceta No 620 de 2010 - Proyecto de Ley 089 de 2010. Cámara. "(...) Lo que se persigue con la expedición de este proyecto de ley, es la creación de un solo sistema de protección al consumidor que cobije todos los ámbitos del quehacer económico. Se ha considerado que no deben existir reglas distintas para cada ámbito o sector ya que ello, además de generar confusión entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas, va en detrimento del consumidor quien debe enfrentarse a normatividades y entidades diferentes.

tipifica la publicidad engañosa, incluye nuevas definiciones, derechos y deberes de los consumidores, contiene normas adecuadas sobre protección contractual, derecho al retracto, reversión de pago, reglas sobre protección constitucional de niños, niñas y adolescentes, obligaciones de los productores y proveedores en materia de calidad, idoneidad y seguridad de los productos, garantía, y finalmente procedimientos jurisdiccionales y administrativos adecuados para la protección de los derechos de los consumidores, entre otros aspectos.

Colombia cuenta con una regulación de avanzada, cuya elaboración partió del consenso de diferentes actores como la industria, el gobierno nacional y la academia, lo que permitió tener un conjunto de disposiciones que abordan de manera integral aspectos de orden sustancial y procesal asociados a la relación de consumo, con vocación de aplicación, de manera directa o subsidiaria, a la totalidad de los sectores de economía.

Con esta normatividad se logró que la protección de los derechos de los consumidores tuviera la relevancia que le correspondía e incrementó el empoderamiento de los consumidores. De otro lado, estas disposiciones son acordes con las recomendaciones y estándares de organismos internacionales, siendo muestra de ello el ingreso satisfactorio de Colombia al Comité de Políticas de Consumo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-.

Teniendo en cuenta ello, en materia sustancial los (i) principios generales, (ii) las herramientas emanadas de la constitución y desarrolladas en la ley que incluyen los derechos, deberes y señalan las garantías y la protección contractual de los consumidores, así como (iii) las obligaciones de productores y proveedores derivadas de su responsabilidad de raigambre constitucional en relación con la información, la publicidad, la calidad, idoneidad y seguridad de consumidores y usuarios en relación con los bienes y servicios ofrecidos en Colombia, son elementos que constituyen la esencia de la protección al consumidor y no deben ser objeto de modificación, ya que permiten la adecuada defensa de los derechos de los consumidores. (iv) La especial responsabilidad en materia de derecho del consumo debe mantenerse en el sentido que no le sea necesario al consumidor probar la culpa del productor o del proveedor, ni la falla del producto para solicitar la efectividad de la garantía. (v) El principio *in dubio pro consumidor* debe igualmente preservarse.

En consecuencia, consideramos crítico para el país y relevante para los colombianos preservar y salvaguardar el Estatuto del Consumidor.

### **3 Facultades jurisdiccionales y administrativas. Procedimientos**

#### **3.1 Procedimiento jurisdiccional**

El procedimiento jurisdiccional de protección al consumidor, mediante el cual se adelantan las acciones para proteger derechos individuales de los consumidores en las relaciones de consumo, debe mantenerse:

Los procedimientos verbal y verbal sumario, según la cuantía del proceso, son los más adecuados para tramitar las causas derivadas de las relaciones de consumo. Los términos para subsanar y contestar demanda son acotados, las pruebas testimoniales y las preguntas en los interrogatorios de parte están limitadas y se simplifica la prueba de exhibición de documentos, de manera que en una sola audiencia se suele sustanciar la totalidad de una causa.

---

Conscientes de las diferencias existentes entre las relaciones de todos los actores del consumo de cada sector, la actualización contempla la posibilidad de expedir reglas específicas que regulen las particularidades de cada ámbito. En todo caso, estas últimas deberán estar en consonancia con los principios generales señalados en el estatuto 3466 de 1982.”

Se deben igualmente mantener las tres importantes reformas que se introdujo mediante la ley 1480 (i) la forma de efectuar la notificación por cualquier medio eficaz, (ii) la inversión de la carga de la prueba en favor del consumidor y (iii) la sanción pecuniaria al proveedor o productor vencidos en juicio.

La reclamación directa al productor o proveedor debe mantenerse como mecanismo de cumplimiento del requisito de procedibilidad de la acción de protección al consumidor, evitando exigir la realización de una audiencia de conciliación previa. Y, también se debe mantener la sanción para el consumidor abusivo, como un mecanismo para prevenir abusos.

### 3.2. Procedimiento administrativo

Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio que adelanta la Delegatura para la Protección del Consumidor en interés general deben mantenerse, ya que se trata de procedimientos que contienen garantías procesales y constitucionales para los empresarios que son investigados de oficio o por denuncia, sin perjuicio de los avances que es posible introducir en temas de debido proceso y derecho de defensa.

## **4 Institucionalidad**

### 4.1 La que tenemos es muy valiosa

La SIC ha demostrado ser una entidad altamente técnica y cualificada para tramitar en sede administrativa quejas que son interpuestas para lograr la protección general de los derechos de los consumidores.

El volumen de quejas que recibe y tramita la Superintendencia por estas causas, amerita un fortalecimiento institucional. En efecto, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor conoció en el año 2022 más de 51.469 denuncias por quejas de protección al consumidor y de usuarios de servicios de telecomunicaciones, adelantó más de 736 investigaciones por la presunta infracción en estos temas e impuso un total de 471 sanciones por más de 47 mil millones de pesos lo que pone de presente su dinamismo y la necesidad de contar con recursos económicos y humanos para adelantar estas labores de inspección, vigilancia y control.

Igualmente, la Superintendencia de Industria y Comercio se ha convertido en un Juez altamente especializado en las causas de protección al consumidor.

La Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales decidió en el último cuatrienio más de 73.220 procesos, entre sentencias (49.149) y conciliaciones (24.071).

La calidad de las decisiones proferidas por la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales se evidencia por el hecho de que el 94,4% de las mismas quedaron en firme luego de tramitada la segunda instancia ante la Jurisdicción Ordinaria.

Ahora bien, de la revisión exhaustiva del funcionamiento de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, hemos identificado algunos aspectos que no deberían ser modificados por los beneficios que reportan para el consumidor:

### 4.2 Funciones de la nueva Dirección de Cumplimiento en temas de consumidor

En la ley 2195 2022, se adicionó el artículo 34-7 de la ley 1474 de 2011 y se estableció que las personas jurídicas deberán adoptar programas de transparencia y ética empresarial que deben incluir mecanismos y normas internas de auditoría.

En el decreto 92 de 2022, no se refirió a los programas de cumplimiento en materia de derecho de consumo. Este aspecto podría incluirse para fortalecer lo que se previó en el numeral 9 del artículo 5 del decreto aludido, que dentro de las funciones de la Dirección de Cumplimiento previó la de apoyar a la Oficina de Servicios al Consumidor y de Apoyo Empresarial en el desarrollo de actividades de divulgación, promoción y capacitación, relacionadas con el fomento y construcción de una cultura de cumplimiento en materia de libre competencia económica.

Siguiendo lo recientemente implementado en la Delegatura para la Protección de la Competencia, un buen camino a seguir podría ser la creación de una Dirección de Cumplimiento en materia de protección al consumidor en nuestro país.<sup>2</sup>

#### 4.3 Abogacía del consumidor

La Superintendencia de Industria y Comercio adelanta la importantísima labor de Abogacía de la Competencia a través de su Delegatura para la Protección de la Competencia<sup>3</sup>. Se debería implementar la Abogacía del Consumo para que la actividad regulatoria del Estado se ejerza en cumplimiento de la protección de los derechos de los consumidores.

---

<sup>2</sup> Una situación así ha generado buenas experiencias internacionales, como ocurrió en Chile cuando el Servicio Nacional del Consumidor del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile aprobó la Circular el 10 de septiembre de 2021, guías interpretativas sobre el alcance, contenido, procedimiento aprobación y presentación de los planes de cumplimiento, definidos como “ (...) herramientas de autorregulación que tienen el propósito de crear una cultura organizacional de cumplimiento, a fin de prevenir, evitar o mitigar riesgos de infracción a las normas de protección de los derechos de los consumidor.”

<sup>3</sup> “Es un instrumento de origen legal de prevención del régimen de libre competencia económica. Sus objetivos principales son el fomento de la cultura de la libre competencia al interior del Estado y el apoyo al ejercicio de la facultad de intervención del Gobierno Nacional en la economía. Esto último, de manera tal que la actividad regulatoria se ejerza en cumplimiento de la libre competencia económica” <https://www.sic.gov.co/funcion-de-abogacia-de-la-competencia->

## Habeas data

### 1. Introducción

En 2012 Colombia estableció un régimen general para la protección de la información personal, el cual debe ser observado por todas las personas naturales o jurídicas que realicen el tratamiento de datos de carácter personal. La normatividad de protección de datos, instituida a través de la Ley 1581 de 2012, presenta un alcance verdaderamente amplio, que aplica a todo tratamiento de datos personales que no se encuentre dentro de las precisas excepciones establecidas en la ley.<sup>4</sup>

Para la inspección, vigilancia y control de la debida aplicación de la ley de Protección de Datos Personales y para garantizar el ejercicio del derecho de Habeas Data se facultó a la Superintendencia de Industria y Comercio a través de la Delegatura para la Protección la Datos Personales, para que ejerciera como autoridad nacional de protección para vigilar y garantizar que las entidades públicas y privadas, respeten los principios, derechos y garantías en el tratamiento de los datos personales regulados en la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008.

### 2 Institucionalidad

De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 4886 de 2011 y normas concordantes, la Superintendencia de Industria y Comercio es un organismo de carácter técnico, con personería jurídica, que goza de autonomía administrativa, financiera, presupuestal y cuenta con patrimonio propio. La Superintendencia Se encuentra adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que hace parte del sector descentralizado por servicios, de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, y cuenta con la Delegatura para la Protección de Datos Personales, encargada de garantizar el derecho a la protección de datos personales o habeas data previsto en el artículo 15 de la Constitución Política Nacional.

La dependencia le permite a los colombianos “conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”. Asimismo, esta Delegatura exige a las organizaciones el debido tratamiento de los datos personales, es decir, que se respeten los derechos y demás garantías constitucionales cuando se recolectan, usan, circulan o realizan cualquier actividad (tratamiento) con la información de las personas.

Para ello es absolutamente indispensable que se mantengan las funciones y facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio: (i) Como ente regulador; (ii) Como agente de cumplimiento

---

<sup>4</sup> Artículo 2 Ley 1581 de 2012. El régimen de protección de datos personales que se establece en la presente ley no será de aplicación:

a) A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico. Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley; b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; c) A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia; d) A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales; e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley [1266](#) de 2008; f) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley [79](#) de 1993.

normativo; (iii) Como agente de cumplimiento de los derechos de los titulares (iv) Como agente educativo (v) Como órgano investigador y sancionador; y (vi) Frente al Registro Nacional de Bases de Datos.

Reducirlas iría en contra de los derechos de los ciudadanos.

2.1 Como ente regulador la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como funciones: Velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales. Impartir instrucciones sobre las medidas y procedimientos necesarios para la adecuación de las operaciones de los responsables del tratamiento y encargados del tratamiento a las disposiciones previstas en la ley. Sugerir o recomendar los ajustes, correctivos o adecuaciones a la normatividad que resulten acordes con la evolución tecnológica, informática o comunicacional. Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1266, de las normas que la reglamenten y de las instrucciones impartidas por la respectiva Superintendencia. Velar porque los operadores y fuentes cuenten con un sistema de seguridad y con las demás condiciones técnicas suficientes para garantizar la seguridad y actualización de los registros, evitando su adulteración, pérdida, consulta o uso no autorizado conforme lo previsto en la Ley 1266. Impartir instrucciones y órdenes sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones de la Ley 1266 relacionadas con la administración de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países; fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar procedimientos para su cabal aplicación.

2.2 Como agente de cumplimiento normativo la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como funciones: Velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales. Impartir instrucciones sobre las medidas y procedimientos necesarios para la adecuación de las operaciones de los responsables del tratamiento y encargados del tratamiento a las disposiciones previstas en la ley. Sugerir o recomendar los ajustes, correctivos o adecuaciones a la normatividad que resulten acordes con la evolución tecnológica, informática o comunicacional. Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1266, de las normas que la reglamenten y de las instrucciones impartidas por la respectiva Superintendencia. Velar porque los operadores y fuentes cuenten con un sistema de seguridad y con las demás condiciones técnicas suficientes para garantizar la seguridad y actualización de los registros, evitando su adulteración, pérdida, consulta o uso no autorizado conforme lo previsto en la Ley 1266. Impartir instrucciones y órdenes sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones de la Ley 1266 relacionadas con la administración de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países; fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar procedimientos para su cabal aplicación.

2.3 Como agente de cumplimiento de los derechos de los titulares la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como funciones: Ordenar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de habeas data. Disponer el bloqueo temporal de los datos cuando, de la solicitud y de las pruebas aportadas por el titular, se identifique un riesgo cierto de vulneración de sus derechos fundamentales, y dicho bloqueo sea necesario para protegerlos mientras se adopta una decisión definitiva. Requerir la colaboración de entidades internacionales o extranjeras cuando se afecten los derechos de los titulares fuera del territorio colombiano con ocasión, entre otras, de la recolección internacional de datos personales. Ordenar a cargo del operador, la fuente o el usuario la realización de auditorías externas de sistemas para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1266. Ordenar de oficio o a petición de parte la corrección, actualización o retiro de datos personales cuando ello sea procedente, conforme con lo establecido en la Ley 1266.

2.4 Como agente educativo la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como funciones: Promover y divulgar los derechos de las personas en relación con el tratamiento de datos personales e implementar

campañas pedagógicas para capacitar e informar a los ciudadanos acerca del ejercicio y garantía del derecho fundamental a la protección de datos. Frente a las transferencias y las recolecciones internacionales de datos la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como funciones: Proferir las declaraciones de conformidad sobre las transferencias internacionales de datos. Requerir la colaboración de entidades internacionales o extranjeras cuando se afecten los derechos de los titulares fuera del territorio colombiano con ocasión, entre otras, de la recolección internacional de datos personales. Establecer los estándares que debe cumplir un país para que se considere como un Estado con “nivel adecuado de protección de datos.”

2.5 Frente al Registro Nacional de Bases de Datos Superintendencia de Industria y Comercio tiene como funciones: Administrar el Registro Nacional Público de Bases de Datos y emitir las órdenes y los actos necesarios para su administración y funcionamiento.

2.6 Como órgano investigador y sancionador la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como funciones: Solicitar a los responsables y encargados del tratamiento la información que sea necesaria para el ejercicio efectivo de sus funciones. Realizar las investigaciones del caso, de oficio o a petición de parte y, como resultado de ellas, ordenar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el derecho de hábeas data. Para el efecto, siempre que se desconozca el derecho, podrá disponer que se conceda el acceso y suministro de los datos, la rectificación, actualización o supresión de los mismos. Imponer las sanciones de ley cuando se desconozcan las normas sobre tratamiento de datos personales. Iniciar de oficio o a petición de parte investigaciones administrativas contra los operadores, fuentes y usuarios de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, con el fin de establecer si existe responsabilidad administrativa derivada del incumplimiento de las disposiciones de la Ley 1266 de 2008 o de las órdenes o instrucciones impartidas por el organismo de vigilancia respectivo y, si es del caso, imponer sanciones u ordenar las medidas que resulten pertinentes.



## Derecho de la Competencia

### 1 Introducción

- La importancia de las normas que reprimen las prácticas anticompetitivas

Existe una relación directa entre la aplicación de un régimen de libre competencia que investigue y sancione las prácticas restrictivas de la competencia y aplique el régimen de control de las concentraciones empresariales, y la disminución de la pobreza. Varios estudios han identificado, por ejemplo, que los carteles de precios entre empresarios aumentan artificialmente los precios de los productos en promedio un 30% de su valor, impactando especialmente a las personas más pobres y vulnerables. Es por ello que más de 120 países cuentan hoy con normas e instituciones sólidas para reprimir este tipo de prácticas que impactan en muchas ocasiones productos básicos.

Si bien Colombia debe realizar algunos ajustes legales para fortalecer la independencia y las capacidades de la SIC, las bases institucionales, legales y doctrinarias que hoy existen son fundamentales para que los consumidores (especialmente los más pobres) puedan acceder a una mayor cantidad y variedad de bienes y servicios de mejor calidad y a un menor precio.

Tal y como ha sido expuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“**OCDE**”), múltiples autoridades de competencia extranjeras, y la propia Superintendencia de Industria y Comercio (“**SIC**”), un régimen de libre competencia sólido y un aumento en la competencia traen consigo variados beneficios a los ciudadanos, tales como menores precios, mayores oportunidades económicas, e incluso innovación<sup>5</sup> Por el contrario, las conductas anticompetitivas afectan directamente a los consumidores y participantes de los mercados, lo que incluye al Estado, limitan la entrada de nuevos oferentes, aumentan artificialmente los precios de los productos y servicios.

En los últimos treinta años, Colombia ha tenido importantes avances en la persecución de acuerdos ilegales (carteles empresariales) y otras prácticas restrictivas de la competencia. Los casos decididos por la autoridad, son una muestra de los esfuerzos que ha adelantado la autoridad para desarrollar el modelo de economía social de mercado dentro del Estado social de derecho que propone la Constitución Política de 1991, cuyo objetivo general es el bienestar de los consumidores colombianos. Lo anterior ha sido posible, gracias a la estructura institucional del régimen de competencia, a las facultades de las cuales la ha dotado la ley y a las condiciones técnicas y profesionales de los funcionarios. Si bien existen aspectos del régimen de competencia que es posible mejorar, es indiscutible que la autoridad debe mantener las facultades de inspección, vigilancia y control que le ha otorgado la ley, lo cual incluye la facultad de realizar visitas administrativas, así como el régimen sancionatorio de prácticas restrictivas de la competencia contenido en el Decreto 2153 de 1992 y modificado por la Ley 1340 de 2009.

En esta sección se explicarán algunas de las características más relevantes de las normas de competencia en Colombia, con el objetivo de destacar su importancia y la necesidad de preservarlas.

- El régimen legal colombiano

---

<sup>5</sup> OCDE (2014). Competition and macroeconomic outcomes factsheet. Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia. Disponible en: <https://www.oecd.org/fr/concurrence/factsheet-macroeconomics-competition.htm>.

En la Constitución Política de Colombia se consagra, como modelo económico, la Economía Social de Mercado como desarrollo del Estado Social de Derecho. La Corte Constitucional ha precisado que, bajo el modelo de economía social de mercado, la Constitución reconoce a la libre empresa y a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, al igual que precisa que el Estado tiene la facultad y deber de intervenir por medio de la ley para establecer límites razonables y proporcionales con el propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general<sup>6</sup> esto es, intervenir con el fin de corregir fallas de mercado y promover el desarrollo económico y social.<sup>7</sup>

En igual sentido, la Corte Constitucional ha manifestado<sup>8</sup> que se ha adoptado un modelo económico cuyo contenido no es neutro y precisado que el poder de intervención del Estado en la economía se debe desarrollar dentro de los siguientes parámetros: (i) La protección de la libertad económica y la libre iniciativa privada, las cuales no tienen carácter absoluto. Su ejercicio debe armonizarse con la función social de la empresa, el interés general, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, entre otros; y, (ii) La adscripción de competencias a las autoridades del Estado, con la finalidad de que cada una haga lo que le corresponde para garantizar el goce efectivo de las mencionadas libertades, el cumplimiento de los límites que le son propios, el uso adecuado de los recursos naturales y del suelo, la producción, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados, la racionalización de la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, así como la promoción de la productividad, la competitividad y el desarrollo económico.

Con todo lo anterior, la libre competencia es piedra angular de las garantías constitucionales económicas. Bajo su naturaleza relacional, requiere del ejercicio de funciones, tanto de regulación *ex ante*, como de inspección, vigilancia y control *ex post* de las actuaciones de los agentes que concurren al mercado, con el objeto de evitar que incurran en comportamientos abusivos y prácticas restrictivas de la competencia.

Se suma a la relevancia de la libre competencia económica su doble naturaleza de derecho individual y a la vez derecho colectivo, con el fin de garantizar una situación real de competencia libre y no falseada.

Así, es deber del Estado, desde los puntos de vista constitucional y legal, proteger la libre competencia económica y promoverla. Para ello debe garantizar el interés de los competidores, los derechos colectivos de los consumidores y el interés público, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de participantes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores y controlar la conformación de monopolios públicos o privados, las prácticas restrictivas de la competencia o los abusos de posiciones dominantes.<sup>9</sup>

Para lograr el objetivo de una política de reindustrialización que transite de una economía extractivista a una economía del conocimiento, productiva y sostenible, se requiere de una política de libre competencia que sea aplicada sobre la base de los avances que durante más de tres décadas han permitido consolidar a nuestra autoridad de competencia como una de las más importantes de la región.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencias: C- 032 de 2017, C-263 de 2013, C- 830 de 2010 y C- 228 de 2010

<sup>7</sup> C- 032 de 2017

<sup>8</sup> Sentencia C-228 de 2010

<sup>9</sup> Sentencia C-228 de 2010

En este sentido, la dinámica cambiante de los mercados, propone el fortalecimiento institucional y técnico, que reduzca el comportamiento rentista de los agentes y promueva la productividad. Para lograr este objetivo, se identifica como elemento institucional, la imparcialidad en las decisiones de la autoridad de competencia, la existencia de mayores instrumentos de prevención y de evaluaciones del ambiente de competencia, con énfasis en los mercados digitales para proteger la competencia y a los consumidores.

En atención a lo anterior, los aspectos centrales de nuestra legislación de libre competencia deben ser preservados como los presentaremos ahora, respecto de las normas sustanciales, procedimientos, la institucionalidad, las funciones, facultades y poderes de la Superintendencia de Industria y Comercio.

## **2 Institucionalidad**

### **2.1 Antecedentes**

Los aspectos institucionales y sustantivos del derecho de la competencia se encuentran vinculados y es necesario comprender su interacción con el objetivo de reconocer los desarrollos normativos, interpretativos e institucionales que durante más de 30 años han permitido la consolidación de la Autoridad de Competencia de Colombia, que es líder en Latinoamérica.

La Superintendencia de Industria y Comercio, fue reestructurada mediante el decreto 2153 de 1992, en desarrollo de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, y se estableció como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico<sup>10</sup> y que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, con personería jurídica.<sup>11</sup>

En el decreto 2153 de 1992, se estableció una estructura administrativa y sustantiva para el control de las prácticas restrictivas de la libre competencia, indicando como funciones de esa entidad *“[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, en los mercados nacionales sin perjuicio de las competencias señaladas en las normas vigentes a otras autoridades; atender las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en los mercados y dar trámite a aquellas que sean significativas, para alcanzar, en particular, las siguientes finalidades: mejorar la eficiencia del aparato productivo nacional: que los consumidores tengan libre escogencia y acceso a los mercados de bienes y servicios: que las empresas puedan participar libremente en los mercados; y, que en el mercado exista variedad de precios y calidades de bienes y servicios”*. Esta expresión del aspecto teleológico o finalístico de la normativa de competencia, resultó modificada levemente con la expedición de la ley 1340 de 2009, en cuyo artículo 3 establece que la finalidad de la actuación de la Superintendencia de Industria y Comercio es *“[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.”*

En el artículo 6 de la ley 1340 de 2009 se dispone que la Superintendencia de Industria y Comercio es la Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, a la cual se le asignan en forma privativa las funciones de protección de la competencia que se le habían otorgado a otras entidades del orden nacional. Las únicas excepciones a esta regla son: el control de las concentraciones entre empresas que se encuentran

---

<sup>10</sup> Hoy Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, fruto de la fusión del Ministerio de Desarrollo económico y el Ministerio de Comercio Exterior en el año 2002

<sup>11</sup> Artículo 71 de la ley 1151 de 2007

exclusivamente bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera<sup>12</sup>; el control de las concentraciones empresariales en el sector aeronáutico asignadas a la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil<sup>13</sup>; y las excepciones de bloque en el sector agrícola que requieren de un concepto previo, vinculante y motivado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.<sup>14</sup>

La estructura de la entidad en materia de libre competencia consagra una división en materia de las actuaciones: de un lado, la Delegatura para la Protección de la Competencia adelanta las averiguaciones preliminares y la investigación de las conductas restrictivas de la competencia que inician de oficio o por denuncia; y de otro lado, la decisión de las investigaciones es adoptada por el Superintendente de Industria y Comercio. Frente a las Decisiones que profiera el Superintendente cabe el recurso de reposición, ya que no existe un superior jerárquico frente al cual se pueda recurrir en apelación. Una vez en firme la resolución sancionatoria, se puede acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así, el desarrollo de la libre competencia en Colombia parte de la base de reconocer lo construido por la Superintendencia de Industria y Comercio.

## 2.2 Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio

La naturaleza especializada y técnica de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de libre competencia le ha permitido desarrollar sus funciones de manera rigurosa, para lo cual ha desplegado una gran capacidad investigativa que se ha traducido en la imposición de importantes sanciones que tienen un efecto disuasorio sobre los agentes del mercado que potencialmente podrían violar las normas de competencia. Es necesario reconocer la importancia que ha tenido la Superintendencia de Industria y Comercio en la formación del Derecho de la Competencia de Colombia, gracias a la capacidad investigativa de su equipo experto y técnico, cuya integridad debe ser protegida.

La Superintendencia de Industria y Comercio se ha configurado como una entidad pública que ha desplegado una lucha frontal contra los cárteles empresariales e igualmente contra la corrupción, la falta de transparencia y la pérdida del patrimonio público. En igual sentido, esta entidad ha investigado y sancionado diferentes conductas unilaterales desarrolladas por empresas con poder de mercado, y ha objetado y condicionado algunas concentraciones empresariales que de darse generarían efectos adversos. Todo ello sin perjuicio del derecho que les asiste a las empresas investigadas y sancionadas, de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y solicitar la anulación de las decisiones de la SIC, lo cual contribuye al desarrollo y decantación de los conceptos tanto sustanciales como procesales del derecho de la competencia.

De conformidad con lo anterior, a nivel de funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio debe mantenerse y fortalecerse como Autoridad Única de la Competencia y se debe asegurar que permanecerán al menos las siguientes facultades: (i) Función Asesora al Gobierno Nacional en todas las políticas que se relacionen con la promoción y protección de competencia; (ii) Conocimiento y trámite de todas las denuncias o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados. (iii) Adelantar y tramitar el procedimiento de libre competencia; (iv) Imponer sanciones por la violación de las normas de libre competencia con observancia del debido proceso y del derecho de defensa de los investigados; (v)

---

<sup>12</sup> Artículo 9 inciso tercero de la ley 1340 del 2009

<sup>13</sup> Parágrafo del artículo 8 de la ley 1340 del 2009

<sup>14</sup> Artículo 5 de la ley 1340 del 2009

Establecer medidas cautelares para que se suspendan los comportamientos que puedan afectar la libre competencia. (vi) Decidir la terminación anticipada de las investigaciones cuando los investigados den la tranquilidad que al modificar o terminar su comportamiento se corrigen los comportamientos que dieron lugar a la apertura de la investigación. (vii) Autorizar los acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general. (viii) Administrar el programa de delación o beneficios por colaboración. (ix) Rendir concepto previo de abogacía de la competencia sobre los proyectos de regulación estatal que le informen las autoridades respectivas y que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. (x) Autorizar, condicionar o negar todas las concentraciones empresariales que por ley deben ser tramitadas de forma previa a su configuración. (xi) Adelantar actividades de divulgación, promoción y capacitación en materia de libre competencia.

### 2.3 Capacidad sancionatoria

El régimen de libre competencia se ve soportado por una capacidad sancionatoria que, si bien podría merecer modificaciones, hoy en día no es menor. Actualmente, la SIC puede imponer a las empresas sanciones de hasta cien mil salarios mínimos legales mensuales vigentes o hasta el ciento cincuenta por ciento de la utilidad obtenida con las prácticas restrictivas, y a las personas naturales que contribuyan a esas prácticas, multas de hasta dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes. Así mismo, puede dictar órdenes encaminadas a que cesen las conductas que afectan la libre competencia.

## 3 Normas sustanciales

La legislación libre competencia abarca lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es, la prohibición general, los acuerdos, actos y conductas de abuso de la posición dominante en el mercado, el régimen de las concentraciones empresariales, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y la promoción de la política pública e competencia por medio de la función de abogacía de la competencia. Estas facultades se aplican a todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico.

La SIC cuenta con un conjunto de normas que le permiten proteger el derecho colectivo de la libre competencia, atendiendo a los objetivos señalados en la ley, que como ya se dijo son: el bienestar del consumidor, la eficiencia económica y la libre participación de las empresas en el mercado. Una intervención sobre las normas sustantivas de libre competencia debe garantizar que (i) las disposiciones sigan siendo aplicables a todos los sectores, (ii) no dar tratos diferenciales por la naturaleza de la entidad u otro motivo de discriminación; (iii) que no se creen ni puedan crear excepciones o exenciones diferentes de las ya previstas (iv) no confundir los objetivos de las disposiciones de competencia con los de redistribución de la propiedad de la riqueza o las empresas, las cuales pueden lograrse mediante otro tipo de regímenes (como el tributario), más no con el de libre competencia; y, (v) en todo caso asegurar los siguientes mínimos:

### 3.1 Prohibición del abuso de la posición dominante

3.2 Prohibición de los acuerdos anticompetitivos: En especial aquellos que se refieren a los acuerdos horizontales de precios, de repartición de mercados, los orientados a excluir a otros agentes del mercado, y

los relacionados con la colusión en los procesos de licitaciones u ofertas públicas, ya sean de derecho público o de derecho privado

### 3.3 Control de concentraciones empresariales

3.4 La existencia de una cláusula de prohibición general que repriman todas las prácticas, procedimientos o sistemas que afecten la libre competencia

## **4 Competencia Desleal**

### 4.1 Introducción

La existencia de un régimen jurídico de competencia desleal tiene como objetivo proteger el interés privado de los agentes que participan en el mercado, el interés colectivo de los consumidores y el propio interés público que tiene el Estado de mantener un orden concurrencial basado en la lealtad mediante la prohibición de conductas que contraríen objetivamente el principio de la buena fe comercial.

### 4.2 Marco institucional

La Superintendencia de Industria y Comercio ha venido ejerciendo sus facultades jurisdiccionales y administrativas en materia de competencia desleal con un alto grado de especialidad, independencia y capacidad técnica, de manera que debe preservarse la institucionalidad y cualquier proyecto de modificarla solamente debe estar orientado a su fortalecimiento.

En efecto, el volumen de demandas que recibe por estas causas amerita un fortalecimiento institucional desde los puntos de vista financiero, reforzamiento de la planta de personal calificado y la infraestructura para contar con un mayor número de salas de audiencias. La Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales decidió en el último cuatrienio más de 73.220 procesos, entre sentencias (49.149) y conciliaciones.

### 4.3 Aspectos normativos

Aunque podrían mejorarse algunos aspectos del procedimiento como el decreto de medidas cautelares en forma más expedita, la ley 256 de 1996, debería mantenerse.

### 4.4 Procedimientos jurisdiccionales y administrativos

La Superintendencia de Industria y Comercio se ha convertido en un Juez altamente especializado en materia de competencia desleal que evacúa los procesos ajustándose al término máximo para proferir el fallo que contempla el Código General del Proceso. El procedimiento verbal es adecuado para tramitar estas causas.

El rigor de las decisiones proferidas por la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales en esta materia se evidencia en que el 94,4% de las sentencias son confirmadas en segunda instancia.

## Propiedad Industrial

### 1 Introducción

*"La PI es una herramienta poderosa para el crecimiento y el desarrollo sostenible, y actúa como un catalizador para la creación de empleo, el desarrollo económico y la vitalidad social."*<sup>15</sup> La propiedad industrial (PI) juega un rol fundamental en el desarrollo de las economías emergentes, como la colombiana. La protección que este sistema otorga a las creaciones, obras, invenciones y demás elementos derivados de la creatividad humana se constituye en incentivo para quienes invierten tiempo y recursos en su desarrollo. Adicionalmente, opera como una herramienta que fomenta el desarrollo de nuevas creaciones.

En Colombia, la entidad a cargo de los asuntos relacionados con la PI (particularmente signos distintivos y nuevas creaciones, autoridad que no solo se encarga de la concesión de tales derechos sino también de tomar acciones para su observancia) es la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). Como institución encargada de la gestión administrativa y jurisdiccional de la PI, la SIC tiene injerencia en el impacto que tiene la PI en el desarrollo de la economía colombiana. De igual forma, la robustez que rodea la SIC fortalece la institucionalidad e incentiva la inversión nacional y extranjera, y contribuye al desarrollo económico y social de nuestro país. El Director General de la OMPI, Daren Tang, ha resaltado el liderazgo colombiano en materia de innovación, industrias creativas y culturales.<sup>16</sup>

Las funciones de la SIC en materia de PI se derivan de disposiciones de orden supranacional y leyes nacionales. La SIC tiene además diferentes atribuciones de carácter administrativo y jurisdiccional ya que como encargada de la administración del sistema de Propiedad Industrial garantiza la eficacia de la concesión, registro, actualización y mantenimiento de los derechos de los titulares, y con facultades jurisdiccionales se encarga de la observancia de la PI. Así mismo, garantiza la transparencia y efectividad de las transacciones que se llevan a cabo entre titulares de derechos protegiendo los derechos de los consumidores.

Dentro de las disposiciones de la Decisión 486, hace referencia a la importancia de las oficinas nacionales competentes, y les otorga una serie de facultades en materia de gestión, administración y observancia de la PI en cada país. En Colombia, estas competencias fueron atribuidas a la SIC. Para ello la SIC cuenta con el Sistema para la Propiedad Industrial (SIPI), el cual cuenta con tecnología de punta, es de público acceso y permite a la ciudadanía acceder a los trámites administrativos de manera fácil, incluyente e interactiva. De igual forma, la SIC ha capacitado a sus funcionarios de manera reiterada, lo que ha derivado en que actualmente sea una institución con un alto nivel técnico de sus funcionarios, lo cual repercute en la efectividad de sus decisiones.

Con ocasión de la armonización internacional del sistema de propiedad industrial, y como respuesta a las dinámicas de el desarrollo económico internacional, en 1996 entró en vigencia el Protocolo de Madrid, el cual es un tratado administrado por la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI). La SIC, como Oficina Nacional Competente, asumió funciones administrativas sobre los trámites de registro que se

---

<sup>15</sup> Organización Mundial de la Propiedad Industrial (OMPI). IP For the good of everyone (2021). Puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_1050\\_2021-chapter5.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1050_2021-chapter5.pdf)

<sup>16</sup> Al respecto puede consultarse la nota del entonces Superintendente de Industria y Comercio sobre su visita a la Asamblea General número 62 de la OMPI. Puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.portafolio.co/colombia-en-la-ompi-opinion-de-andres-barreto-gonzalez-557314>

presenten a través del Protocolo de Madrid. En los más de 10 años de vigencia del tratado en Colombia, la SIC ha tenido un manejo excelso de los trámites de extensión territorial, y ha logrado adoptar mecanismos necesarios para optimizar estos procesos y brindar garantías a solicitantes nacionales y extranjeros. La ejecución de estas funciones se deriva de la adhesión que tiene Colombia al Protocolo, y de una responsabilidad internacional que tiene el país con la OMPI.

Como se mencionó en los puntos anteriores, la SIC ha tenido una adaptación tecnológica muy importante, que la ha llevado a tener un sistema de propiedad industrial de punta, y una extraordinaria plataforma para la gestión de procesos jurisdiccionales.

Derivadas del artículo 277 de la Decisión 486, la SIC tiene la facultad de establecer y recibir el pago de tasas oficiales por los trámites que se adelantan ante ella como oficina nacional competente. En ese sentido, la institucionalidad de esta entidad se refleja en el número de solicitudes y trámites que se hacen en la SIC, lo que implica un ingreso representativo para el erario por concepto de tasas oficiales por trámites relacionados con la PI. La SIC ha implementado beneficios económicos para minorías, víctimas y reinsertados del conflicto armado, jóvenes y emprendedores en pro de fomentar la PI. Lo anterior, mediante la reducción significativa de los costos de las tasas oficiales. Esto refleja una responsabilidad social de la entidad.<sup>17</sup>

## **2 Régimen procesal. Aspectos que no deben modificarse**

2.1 Código de Integridad SIC, numeral 3 “Disposiciones de Integridad”, en los que se menciona que se toman decisiones siempre informadas y objetivas, que se reconocen y protegen los derechos de las personas y se toman decisiones estableciendo mecanismos de concertación y diálogo

2.2 Las siguientes facultades del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos jurisdiccionales son fundamentales para el desarrollo de las facultades judiciales otorgadas por la ley: numerales 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10. Numeral 53 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, particularmente en que las funciones jurisdiccionales se ejercerán garantizando autonomía e independencia.

2.3 Metas de acción institucional para 2023 de la SIC, meta de admitir dentro de 30 días hábiles y finalizar 22000 procesos de consumidor

2.4 Circular Única Título de Actuaciones ante la SIC, numeral 8.2. sobre Actuaciones Jurisdiccionales

2.5 Reglas jurisprudenciales constitucionales para establecer las facultades jurisdiccionales, expuestas por la Corte Constitucional en sentencia C896 de 2012: “(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible. (ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional. (iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia pero sea posible, desde el punto de vista

---

<sup>17</sup> En promedio, anualmente se solicitan 40,000 marcas en Colombia. Promediando el valor de tasas oficiales por cada trámite de solicitud (asumiendo que se solicitan solo para una clase, y que aproximadamente el 40% de las solicitudes tienen reducción de tasas oficiales), la SIC recauda anualmente alrededor de COP 25,000,000,000.00.



jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.”

2.6 Conservar o mejorar la financiación de la Delegatura de Propiedad Industrial para que cuente con suficiente personal

2.7 Conservar la virtualidad y las salas asignadas para el efecto, la radicación en línea, mediante correo electrónico o medio similar y en general los medios digitales.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Art. 103 CGP: “En todas las actuaciones judiciales deberá procurarse el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, así como ampliar su cobertura.” Art. 2 Ley 2213 de 2022: “Se utilizarán los medios tecnológicos, para todas las actuaciones, audiencias y diligencias y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares, que no sean estrictamente necesarias”.