



## Superintendencia de Industria y Comercio

Bogotá D.C.

Honorable Representante  
**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
[oscar.sanchez@camara.gov.co](mailto:oscar.sanchez@camara.gov.co)

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 25-40719- -0-0	FECHA: 2025-01-30
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO DE REGULACIÓN	10:09:24
TRAMITE: 334 REMISIINFORMA	EVENTO: SIN EVENTO
ACTUACION: 425 REMISIONIFORMACI	FOLIOS: 15

**Asunto:** Comentarios de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 211 de 2024 (**CÁMARA**) y 008 de 2023 (**SENADO**) “*Por medio de la cual se introduce la modalidad de arbitraje para procesos ejecutivos, con el objetivo de contribuir a la descongestión del sistema judicial*” (en adelante el “*proyecto*”).

Honorable Representante:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, de manera respetuosa nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones:

### I. OBSERVACIONES A LAS REGLAS PROPUESTAS EN EL ARTÍCULO 1 PARA EL ARBITRAJE EN PROCESOS EJECUTIVOS

El artículo 1 del proyecto —relativo al “*arbitraje para procesos ejecutivos*”—, contempla que las sentencias, conciliaciones y transacciones en materia de consumo —los cuales son considerados títulos ejecutivos— podrán ser ejecutadas a través del proceso ejecutivo arbitral propuesto en el texto de la iniciativa<sup>1</sup>. Al respecto, es pertinente resaltar la potestad sancionatoria en sede jurisdiccional de los jueces y las autoridades administrativas, pues **es fundamental garantizar la preservación de la estructura funcional encargada de verificar su cumplimiento.**

En este sentido, el numeral 11 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 establece lo siguiente:

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

<sup>1</sup> Al respecto en el artículo 1 del proyecto se indica “(...) *El proceso ejecutivo arbitral previsto en esta ley será institucional y se aplicará a cualquier tipo de ejecución.* (...)”





## Superintendencia de Industria y Comercio

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

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

De esta manera, se exige que el productor o proveedor de bienes o servicios cumpla con las disposiciones en un plazo judicial determinado, teniendo en consideración el agravante de enfrentar las posibles sanciones en caso de incumplimiento. Lo anterior, resulta esencial para asegurar la eficacia y la protección efectiva de los derechos de los consumidores en el marco de las normativas vigentes.

Por lo tanto, respetuosamente **se propone que el pacto arbitral no interfiera con la facultad sancionadora de los jueces y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales**, especialmente en lo relacionado con el cumplimiento de sentencias, conciliaciones y transacciones en materia de consumo, con el fin de garantizar la efectividad de las decisiones y la protección de los consumidores.

Ahora bien, las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011 son de orden público y, por ende, cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita. Esto implica que los derechos contemplados en favor de los consumidores **no pueden ser objeto de desistimiento o ser modificados a través de acuerdos, contratos o cualquier otro mecanismo**, lo cual garantiza que los consumidores siempre cuenten con una protección plena y efectiva, independientemente de las circunstancias o acuerdos que pudieran surgir en el ámbito comercial.

Lo anterior, debido a que **el orden público, que rige estos derechos, es de observancia obligatoria y sus disposiciones están por encima de la voluntad de los individuos**, sean estos particulares o funcionarios.

Adicionalmente, la irrenunciabilidad de los derechos de los consumidores se fundamenta en el principio “*in dubio pro-consumidor*”, el cual establece que, en caso de duda sobre la interpretación o alcance de una norma, debe prevalecer la interpretación que favorezca al consumidor. Este principio refuerza la idea de que el consumidor, debido a su posición más vulnerable en la relación de consumo, no debe perder la protección legal que le otorgan los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, ya que la asimetría de poder entre los consumidores y los proveedores de bienes o servicios justifica la necesidad de una protección robusta e irrenunciable para garantizar un trato justo.

Por lo tanto, respetuosamente **se recomienda que el proyecto de ley reconozca, de manera explícita, la irrenunciabilidad de los derechos de los consumidores, garantizando que ninguna cláusula contractual o arbitral pueda limitar o modificar dichos derechos en perjuicio de los consumidores.**





## Superintendencia de Industria y Comercio

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><b>“ARTÍCULO 1. ARBITRAJE PARA PROCESOS EJECUTIVOS.</b> Podrán someterse a arbitraje los procesos ejecutivos cuando exista pacto arbitral.</p> <p><i>El proceso ejecutivo arbitral previsto en esta ley será institucional y se aplicará a cualquier tipo de ejecución. En ningún caso podrá darse la figura del arbitraje ad hoc. El laudo arbitral será proferido en derecho. Se tendrá por no escrito el acuerdo referido a un laudo en equidad o técnico.</i></p> <p><i>El proceso ejecutivo arbitral se regirá por esta sección de la ley y por la Sección Primera de la Ley 1563 de 2012 y en lo no previsto en estas disposiciones por lo dispuesto en el código General del Proceso en cuanto fuere pertinente y en lo dispuesto en el capítulo VI del Título III del Libro Tercero del Código de Comercio en lo relativo a ejecución de títulos valores.”.</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 1. ARBITRAJE PARA PROCESOS EJECUTIVOS.</b> Podrán someterse a arbitraje los procesos ejecutivos cuando exista pacto arbitral.</p> <p><i>El proceso ejecutivo arbitral previsto en esta ley será institucional y se aplicará a cualquier tipo de ejecución. En ningún caso podrá darse la figura del arbitraje ad hoc. El laudo arbitral será proferido en derecho. Se tendrá por no escrito el acuerdo referido a un laudo en equidad o técnico.</i></p> <p><i>El proceso ejecutivo arbitral se regirá por esta sección de la ley y por la Sección Primera de la Ley 1563 de 2012 y en lo no previsto en estas disposiciones por lo dispuesto en el código General del Proceso en cuanto fuere pertinente y en lo dispuesto en el capítulo VI del Título III del Libro Tercero del Código de Comercio en lo relativo a ejecución de títulos valores.</i></p> <p><u><i>El trámite arbitral aplicará con independencia de las reglas de procedimiento y potestades sancionatorias en sede jurisdiccional que se derivan por incumplimiento a sentencias, conciliaciones y transacciones en materia de consumo</i></u></p> <p><u><i>Parágrafo: En el marco del proceso arbitral previsto en esta ley, se deberá observar el carácter irrenunciable de los derechos de los consumidores, lo que implica que ninguna cláusula del pacto arbitral o disposición de este trámite podrá interpretarse en perjuicio de dichos derechos”.</i></u></p> <p>(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>

## II. OBSERVACIONES RELACIONADAS CON LA INFORMACIÓN MÍNIMA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Frente al artículo 4 del proyecto —relativo a “información mínima y protección al consumidor”— consideramos que no se garantiza la protección necesaria, pues no regula aspectos esenciales como la forma en que debe estipularse el pacto arbitral, el momento en que el consumidor puede ejercer su opción, ni la selección y remuneración de los árbitros.

**En este sentido, es importante que los consumidores reciban información clara, comprensible y detallada sobre los derechos que están cediendo al aceptar un pacto**





## Superintendencia de Industria y Comercio

**arbitral, así como sobre las posibles consecuencias de optar por este mecanismo en lugar de recurrir a la jurisdicción ordinaria**, especialmente en cuanto a la gratuidad y el procedimiento aplicable, pues la protección al consumidor implica no solo la transparencia en los términos del acuerdo, sino también la garantía de que el consumidor esté plenamente informado y consciente de las consecuencias legales de dicho pacto antes de su firma.

Esto es importante, sobre todo porque si bien el arbitraje es expedito, también supone un costo, más aún si se tiene presente que la mayoría de los procesos jurisdiccionales de consumo son de mínima cuantía. Por lo tanto, al trasladar la resolución de las controversias a un ámbito que podría ser percibido como menos accesible o que conlleva un gasto mayor para el consumidor, se estaría afectando los derechos e intereses de estos últimos, en detrimento de lo establecido en la Ley 1480 de 2011.

Asimismo, existen otros elementos que son necesarios para asegurar la adecuada protección de los derechos de los consumidores, como la posibilidad de los consumidores de acudir, de manera preventiva, ante las autoridades de la jurisdicción ordinaria, o ante esta Superintendencia, en ejercicio de las facultades jurisdiccionales atribuidas por el legislador conforme a la Constitución Política, o al arbitraje.

Solo a la luz de estas revisiones, se asegurará que los consumidores tomen decisiones libres y conscientes, preservando su protección en el marco de la legislación de consumo. Lo anterior, debido a que sin un adecuado suministro de información —sobre todo en relación con las materias expuestas— y la posibilidad de elegir el medio para resolver sus controversias, el consumidor podría verse en una situación de vulnerabilidad, lo que contravendría el principio de protección que debe prevalecer en las relaciones de consumo.

En consecuencia, respetuosamente **se recomienda incluir el derecho de los consumidores a recibir información completa, clara y verificable sobre el pacto arbitral y la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria o a autoridades administrativas investidas de funciones jurisdiccionales.**

Adicionalmente, así como existe una protección reforzada en relación con el derecho de retracto a favor de los consumidores en ventas realizadas a través de métodos no tradicionales, a distancia o comercio electrónico, **se encuentra preciso que se aplique este mismo estándar al pacto arbitral, garantizando que los consumidores reciban la información pertinente de manera previa a su aceptación.**

Por otro lado, al analizar el alcance del articulado propuesto, se observa que, si bien se plantea una temática específica referente al arbitraje para los procesos ejecutivos, con el objetivo de contribuir en la descongestión de la administración de justicia, en el desarrollo del mismo se incluyen elementos que desbordan el eje principal.

En concreto, el párrafo 4 del artículo 4 **incorpora aspectos adicionales que no están directamente relacionados con el objeto del proyecto** —esto es, el pacto arbitral para resolver controversias relacionadas con la responsabilidad contractual y extracontractual en





Superintendencia de  
Industria y Comercio

materia de transporte—, lo cual podría generar una expansión del ámbito de aplicación del arbitraje, que podría complicar su implementación y adecuación a las necesidades del sistema de justicia.

Al respecto, sería recomendable que se delimitara con mayor precisión el alcance del arbitraje en procesos ejecutivos, sin extenderlo innecesariamente a otras áreas que no guardan relación directa con la descongestión judicial.

Esto es muy importante ya que, uno de los aspectos esenciales y materiales que se desconocen al vulnerarse el principio de unidad de materia, es la competencia que ya ha sido asignada de manera especial a esta Superintendencia para conocer de ciertas relaciones de consumo.

Por lo tanto, es fundamental que se defina con mayor claridad el alcance y la aplicación, para evitar generar confusión sobre la competencia y asegurar que se mantenga la coherencia con el sistema vigente, ya que, de implementarse de manera inadecuada, esta excepción podría debilitar la protección de los consumidores, al trasladar la resolución de las controversias a un ámbito que podría ser percibido como menos accesible o imparcial para ellos, favoreciendo a los productores y proveedores de bienes y servicios.

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><b>“ARTÍCULO 4. INFORMACIÓN MÍNIMA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.</b> En los contratos celebrados con consumidores en los que se estipule un pacto arbitral o en relación con los cuales se pacte arbitraje se deberá suministrar al consumidor información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los efectos y alcances del pacto arbitral y el proceso arbitral ejecutivo.</p> <p><i>Esta información debe permitir al consumidor conocer los efectos del pacto arbitral, sus derechos, obligaciones, condiciones, y costos relacionados con el pacto arbitral y el proceso arbitral ejecutivo.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La información suministrada al consumidor deberá quedar registrada en medios físicos o magnéticos que puedan ser verificados.</p> <p><i>En caso de incumplimiento de este deber por parte de la entidad, el consumidor no quedará obligado por el pacto arbitral, salvo que éste decida acudir al arbitraje o, habiendo sido convocado a un tribunal arbitral, no invoque la ineficacia del pacto a través de</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 4. INFORMACIÓN MÍNIMA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.</b> En los contratos celebrados con consumidores en los que se estipule un pacto arbitral o en relación con los cuales se pacte arbitraje se deberá suministrar al consumidor información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los efectos y alcances del pacto arbitral y el proceso arbitral ejecutivo.</p> <p><i>Esta información debe permitir al consumidor conocer los efectos del pacto arbitral, sus derechos, obligaciones, condiciones, y costos relacionados con el pacto arbitral y el proceso arbitral ejecutivo, <u>o decidir que prefiere acudir a la jurisdicción ordinaria.</u></i></p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La información suministrada al consumidor deberá quedar registrada en medios físicos o magnéticos que puedan ser verificados.</p> <p><i>En caso de incumplimiento de este deber por parte de la entidad, el consumidor no quedará obligado por el pacto arbitral, salvo que éste decida acudir al arbitraje o, habiendo sido convocado a un tribunal arbitral, no</i></p>





## Superintendencia de Industria y Comercio

recurso de reposición contra el primer auto que se dicte en el proceso y siempre que haya sido debidamente notificado.

**PARÁGRAFO 2.** Cuando el pacto arbitral se incluya en un contrato celebrado por condiciones generales o por adhesión con un consumidor en los términos de la Ley 1480 de 2011 o se refiera al mismo, se deberá suministrar al consumidor la información a que se refiere este artículo.

**PARÁGRAFO 3.** En todos los contratos con entidades financieras, bancarias o cualquiera que preste dinero al público de manera profesional, la aceptación por parte del consumidor del pacto arbitral no podrá ser un requisito o condición para el otorgamiento o desembolso del crédito. Adicionalmente, se prohíbe a dichas entidades la modificación de las tasas de interés, comisiones u otros cargos financieros en función de la celebración, aceptación o rechazo del pacto arbitral por parte del consumidor.

Cualquier variación en las condiciones financieras del crédito deberá fundamentarse exclusivamente en criterios de riesgo crediticio y no podrá estar relacionada de manera alguna con la decisión del consumidor respecto al pacto arbitral.

**PARÁGRAFO 4.** Las partes podrán suscribir un pacto arbitral para resolver controversias relacionadas con responsabilidad contractual y extracontractual derivadas de las relaciones de tránsito y transporte aéreo, marítimo y terrestre, en conformidad con el procedimiento establecido en esta ley y en la ley 1563 de 2012, según sea el caso.

**PARÁGRAFO 5.** El incumplimiento de la presente norma por parte de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera será sancionado por dicha entidad de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”.

invoque la ineficacia del pacto a través de recurso de reposición contra el primer auto que se dicte en el proceso y siempre que haya sido debidamente notificado.

**PARÁGRAFO 2.** Cuando el pacto arbitral se incluya en un contrato celebrado por condiciones generales o por adhesión con un consumidor en los términos de la Ley 1480 de 2011 o se refiera al mismo, se deberá suministrar al consumidor la información a que se refiere este artículo.

**PARÁGRAFO 3.** En todos los contratos con entidades financieras, bancarias o cualquiera que preste dinero al público de manera profesional, la aceptación por parte del consumidor del pacto arbitral no podrá ser un requisito o condición para el otorgamiento o desembolso del crédito. Adicionalmente, se prohíbe a dichas entidades la modificación de las tasas de interés, comisiones u otros cargos financieros en función de la celebración, aceptación o rechazo del pacto arbitral por parte del consumidor.

Cualquier variación en las condiciones financieras del crédito deberá fundamentarse exclusivamente en criterios de riesgo crediticio y no podrá estar relacionada de manera alguna con la decisión del consumidor respecto al pacto arbitral.

~~PARÁGRAFO 4. Las partes podrán suscribir un pacto arbitral para resolver controversias relacionadas con responsabilidad contractual y extracontractual derivadas de las relaciones de tránsito y transporte aéreo, marítimo y terrestre, en conformidad con el procedimiento establecido en esta ley y en la ley 1563 de 2012, según sea el caso~~ Los consumidores tienen derecho a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los alcances y efecto del pacto arbitral, del derecho de retracto, las diferencias entre el procedimiento ordinario y el arbitral, concretamente sobre la posibilidad de acudir a los jueces civiles, las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales o al arbitramento.

**PARÁGRAFO 5.** El incumplimiento de la presente norma por parte de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera será sancionado por dicha entidad de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”.

(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).





### III. OBSERVACIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO DE RETRACTO

En relación con el artículo 5 del proyecto —relativo a “[r]etracto del pacto arbitral”— resulta importante destacar que la regla propuesta se diferencia sustancialmente del derecho de retracto regulado en la Ley 1480 de 2011. Al respecto, la norma vigente dispone lo siguiente:

*“Artículo 47. Retracto. En todos los contratos para la venta de bienes y prestación de servicios mediante sistemas de financiación otorgada por el productor o proveedor, venta de tiempos compartidos o ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, que por su naturaleza no deban consumirse o no hayan comenzado a ejecutarse antes de cinco (5) días, se entenderá pactado el derecho de retracto por parte del consumidor. En el evento en que se haga uso de la facultad de retracto, se resolverá el contrato y se deberá reintegrar el dinero que el consumidor hubiese pagado (...)”<sup>2</sup>.*

Por otro lado, el referido artículo 5 del proyecto propone el retracto del pacto arbitral en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 5. RETRACTO DEL PACTO ARBITRAL. En todos los contratos celebrados con consumidores mediante contratos de adhesión o condiciones generales en los que se incluya pacto arbitral, se entenderá incorporado el derecho de retracto del consumidor respecto de dicho pacto, el cual podrá ser ejercido por el consumidor dentro de los sesenta (60) días siguientes al desembolso del crédito cuando se trate de contrato de mutuo o a partir del momento en el que empezaron a cumplir con sus obligaciones a favor del consumidor.*

*Para tal efecto, el consumidor deberá entregar una comunicación a su contratante manifestando el ejercicio del derecho de retracto. En los pactos arbitrales deberá incluirse expresamente dicho derecho so pena que se entienda incluido sin limitación temporal, caso en el cual sólo podrá ejercerse hasta el vencimiento del término para formular excepciones de mérito en el respectivo proceso arbitral”.*

Bajo este contexto, consideramos que **la regla propuesta tal como se encuentra redactada resulta inconveniente y eventualmente podría contravenir normas constitucionales**, pues la iniciativa tiene como objetivo extender la figura del retracto a todos los contratos celebrados con consumidores mediante contratos de adhesión o contratos con condiciones generales que incluyan un pacto arbitral, lo cual es complejo en un contexto en el que aún no existe una legislación que precise el alcance de dichos pactos arbitrales en contratos de adhesión; lo cual podría conllevar importantes efectos en las relaciones de consumo.

<sup>2</sup> Ley 1480 de 2011.





## Superintendencia de Industria y Comercio

Sobre este particular, es importante anotar que, el **CONSEJO DE ESTADO**<sup>3</sup> declaró la nulidad de los artículos 80 y 81 del Decreto 1829 de 2013 compilado en los artículos 2.2.4.2.10.1 y 2.2.4.10.2.<sup>4</sup> al considerar, entre otros, la necesidad de **un marco normativo claro que regule los pactos arbitrales en contratos de adhesión, dada la asimetría de poder que caracteriza a estos contratos y la limitación de la libertad contractual del consumidor.**

El pronunciamiento del Alto Tribunal subraya que, aunque el principio de autonomía de la voluntad rige en los contratos en general, este no se aplica de manera plena en los contratos de adhesión, en los que el consumidor se ve obligado a aceptar condiciones predeterminadas sin posibilidad de negociación real.

Además, permitir que se considere que los consumidores se adhieran a un pacto arbitral en un contrato de adhesión, tal como lo establece el inciso 1 del artículo comentado, **vulneraría el principio de habilitación o voluntariedad** previsto en el inciso final del artículo 116 de la Constitución Política.

***“Artículo 116. (...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”***<sup>5</sup> (Subrayado fuera del texto).

Por lo tanto, la necesidad imperativa del consumidor de celebrar estos contratos que, además, son predispuestos por la parte fuerte de la relación, exige que **el legislador regule la forma expresa y clara la protección de los derechos de los consumidores**, frente a lo cual, **la propuesta de un retracto del pacto arbitral de adhesión dentro de los 60 días siguientes a la celebración del contrato o del inicio de su cumplimiento resultan insuficientes.**

<sup>3</sup> **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de junio de 2022, radicación: 11001-03-26-000-2015-00071-00 (53892), MP Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>4</sup> Mediante esta sentencia, el Consejo de Estado analizó una acción de nulidad simple en contra de los artículos 80 y 81 del Decreto 1829 de 2013 —compilados en el Decreto 1069 de 2015— y declaró la nulidad de estas disposiciones al considerar que el Gobierno Nacional excedió su potestad reglamentaria al abordar temas relacionados con el pacto arbitral en contratos de adhesión, una materia que, según el artículo 116 de la Constitución Política, está reservada al legislador. El Consejo de Estado basó su decisión en los siguientes: (i) **la falta de competencia del Gobierno Nacional**, toda vez que los artículos demandados regulaban aspectos esenciales del arbitraje, como las condiciones, los plazos, los costos y el procedimiento. Estas materias no podían ser reguladas mediante decretos reglamentarios sin un marco normativo previo del legislador; (ii) **la restricción de la autonomía de la voluntad en contratos de adhesión**: El Consejo de Estado reconoció que los consumidores, al participar en contratos de adhesión, tienen una limitada capacidad de negociación y se están en una posición de desigualdad frente a los proveedores, lo que justifica una regulación específica por parte del legislador para garantizar la protección de sus derechos; y (iii) **la ausencia de una regulación legislativa específica**, pues aunque la derogatoria del numeral 12 del artículo 43 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) permitió la posibilidad de incluir cláusulas arbitrales en contratos de consumo, esto no equivale a una autorización para que el Gobierno Nacional las reglamente directamente, sin que medie una regulación clara del legislador. En ese orden de ideas, las normas declaradas nulas afectaban derechos de los consumidores por lo que se resaltó la necesidad de que el legislador establezca un marco normativo adecuado para los pactos arbitrales en contratos de adhesión, de manera que asegure un equilibrio entre las partes y el respeto por el principio de autonomía de la voluntad.

<sup>5</sup> El inciso 1 fue modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2003 y el inciso 2 adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2023.





## Superintendencia de Industria y Comercio

Por otro lado, el artículo 5 de la iniciativa **no es equiparable al pacto arbitral tácito**, previsto en el párrafo del artículo 3 de la Ley 1563 de 2012, el cual enuncia lo siguiente:

**“PARÁGRAFO.** *Si en el término de traslado de la demanda, o de su contestación, o de las excepciones previas, una parte invoca la existencia de pacto arbitral y la otra no la niega expresamente, ante los jueces o el tribunal de arbitraje, se entiende válidamente probada la existencia de pacto arbitral”.*

La anterior, debido a que el pacto arbitral tácito permite probar su existencia mediante la consecuencia probatoria atribuida al silencio de las partes, mientras que en la norma del proyecto se permitiría que en un contrato de adhesión se incluya un pacto arbitral sobre el cual la habilitación o voluntariedad de los consumidores no es explícita.

En línea con la habilitación, es preciso señalar que, aunque la inclusión de disposiciones en materia de arbitraje en asuntos de consumo es permitida, dado que el artículo 118 de la Ley 1563 de 2012 derogó el numeral 12 de la Ley 1480 de 2011, que consideraba abusivas las cláusulas que obligaban al consumidor a acudir a la justicia arbitral, **es importante que estas disposiciones sean objeto de una revisión especial, ya que, aunque no hayan sido declaradas inconstitucionales, no puede pasarse por alto el déficit de protección que podría generar, perjudicando los derechos de los consumidores.**

Por último, es importante considerar que la forma en que se concreta el ejercicio del derecho de retracto previsto en el artículo 5 del proyecto, tratándose de las relaciones de consumo, es insuficiente, pues cuando los consumidores compran, por ejemplo, un electrodoméstico, piensan en satisfacer su necesidad imperativa, más no en el pacto y procedimiento arbitral.

En consecuencia, respetuosamente se sugiere que **se permita a los consumidores retractarse una vez conozcan el surgimiento del conflicto**, sobre lo cual resultaría pertinente unificar la oportunidad hasta el vencimiento del término de traslado de la demanda, como prevé el inciso 2 del artículo 5 comentado, pero para todos los casos, no sólo cuando se omita dicha información en el contrato de adhesión.

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><b>“ARTÍCULO 5. RETRACTO DEL PACTO ARBITRAL.</b> <i>En todos los contratos celebrados con consumidores mediante contratos de adhesión o condiciones generales en los que se incluya pacto arbitral, se entenderá incorporado el derecho de retracto del consumidor respecto de dicho pacto, el cual podrá ser ejercido por el consumidor dentro de las sesenta (60) días siguientes al desembolso del crédito cuando se trate de contrato de mutuo o a partir del momento en el que se empezaron a</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 5. RETRACTO DEL PACTO ARBITRAL.</b> <i>En todos los contratos celebrados con consumidores mediante contratos de adhesión o condiciones generales <u>las partes podrán celebrar en los que se incluya pactos arbitrales.</u></i></p> <p><u>Los consumidores tienen derecho a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los alcances y efecto del pacto</u></p>





## Superintendencia de Industria y Comercio

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><i>cumplir las obligaciones a favor del consumidor.</i></p> <p><i>Para tal efecto, el consumidor deberá entregar una comunicación a su contratante manifestando el ejercicio del derecho de retracto. En los pactos arbitrales deberá incluirse expresamente dicho derecho so pena que se entienda incluido sin limitación temporal, caso en el cual sólo podrá ejercerse hasta el vencimiento del término para formular excepciones de mérito en el respectivo proceso arbitral”.</i></p>	<p><u><i>arbitral, del derecho de retracto y de las diferencias entre el procedimiento arbitral y el ordinario.</i></u></p> <p><i>Sse entenderá incorporado el derecho de retracto del consumidor respecto de dicho pacto, el cual podrá ser ejercido por el consumidor dentro de las sesenta (60) días siguientes al desembolso del crédito cuando se trate de contrato de mutuo, o a partir del momento en el que se empezaron a cumplir las obligaciones a favor del consumidor, y hasta el vencimiento del término para formular excepciones de mérito en el respectivo proceso arbitral.</i></p> <p><i>Para tal efecto, el consumidor <u>deberá podrá</u> entregar una comunicación a su contratante manifestando el ejercicio del derecho de retracto, <u>o probar por cualquier medio que lo ejerció</u>. En los pactos arbitrales deberá incluirse expresamente dicho derecho so pena que se entienda incluido sin limitación temporal, <del>caso en el cual sólo podrá ejercerse hasta el vencimiento del término para formular excepciones de mérito en el respectivo proceso arbitral.</del></i></p> <p><u><i>Si el consumidor presenta la demanda ante la jurisdicción ordinaria o ante las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales competentes, se entenderá que renunció tácitamente al pacto arbitral”.</i></u></p> <p>(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>

Es preciso destacar que, la propuesta planteada por esta Entidad cumple los mínimos planteados por la jurisprudencia aplicable en beneficio de los consumidores, porque: **(i)** prevé que las partes podrán habilitar a los árbitros; **(ii)** consagra los mínimos del derecho a la información de los consumidores; **(iii)** unifica la oportunidad para ejercer el retracto hasta el vencimiento del traslado de la demanda; **(iv)** permite a los consumidores probar el retracto conforme al sistema de libertad probatoria vigente y; **(v)** prevé que si las partes acuden a cualquiera de las otras vías existentes —ya sea la jurisdicción ordinaria o ante esta autoridad— se entenderá renunciado el pacto arbitral desde la presentación de la demanda.

#### IV. OBSERVACIONES A LAS REGLAS PROPUESTAS EN EL ARTÍCULO 29 PARA EL PROCESO ARBITRAL EJECUTIVO DEL CRÉDITO HIPOTECARIO

El artículo 29 —relativo al “proceso arbitral ejecutivo del crédito hipotecario”— introduce el pacto arbitral para los créditos hipotecarios, lo cual puede afectar negativamente los derechos de los deudores, quienes generalmente se encuentran en una posición de desventaja frente a las entidades financieras.





## Superintendencia de Industria y Comercio

En efecto, la introducción del pacto arbitral resulta problemático ya que muchos consumidores —deudores— son personas vulnerables que carecen de los recursos para asumir un proceso de esta índole o que desconocen las repercusiones de este.

Por tal motivo, es importante considerar que **los contratos relacionados con los créditos hipotecarios suelen ser redactados por las entidades financieras, lo que implica una asimetría en el poder de negociación y una falta de capacidad de los deudores para influir en las condiciones del contrato.** Este desequilibrio generalmente favorece a las entidades bancarias y limita las posibilidades de que el consumidor reciba un trato equitativo.

Al respecto, cabe destacar las consideraciones de la **CORTE CONSTITUCIONAL** mediante la Sentencia C-1140 de 2000, que declaró la inexecutable del pacto arbitral, procedimiento, costas y gastos en los créditos para la construcción o adquisición de vivienda, regulado por los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 546 de 1999:

*“En efecto, muy fácilmente, bajo la modalidad de formatos preimpresos, quien pide el préstamo se ve abocado a suscribir la cláusula compromisoria por temor a que no se le otorgue el préstamo, y así la parte más fuerte de la relación contractual termina imponiendo su exclusiva voluntad, aunque pueda en apariencia presentarse una realidad distinta.*

*(...) resulta ostensiblemente inconstitucional que una de las partes tenga la efectiva capacidad de sustraer de manera absoluta esta clase de procesos del normal conocimiento de la justicia ordinaria. El artículo 116 de la Constitución, al prever la posibilidad del arbitramento, lo contempla como extraordinario, puesto que, además de hacerlo transitorio, exige la "habilitación" por las partes, lo que significa que, por definición, debe ser convenido, no impuesto. Y, con base en el principio que obliga al juez -con mayor razón al de constitucionalidad- a velar por la prevalencia del Derecho sustancial (art. 228 C.P.), esta Corte no puede pasar inadvertida la circunstancia del desequilibrio efectivo entre los contratantes en los préstamos hipotecarios, ni la falta de reglas claras en la normatividad objeto de examen, que permitieran llegar a genuinos y reales acuerdos en un plano de igualdad.*

*Debe advertir la Corte que lo dicho no implica la condena de los pactos arbitrales **per se**, pues tales cláusulas y los tribunales de arbitramento, como mecanismos alternativos de solución de conflictos, constituyen valioso instrumento para alcanzar el orden y la paz sociales, siempre y cuando se cumpla con la indispensable condición de efectividad consistente en que las partes en controversia tengan plena libertad para decidir acerca de si acuden o no a ese medio, y nunca porque así lo imponga la parte más fuerte, porque entonces dicha figura pierde su razón de ser, resulta distorsionada su finalidad, y a la postre se convierte en motivo adicional de querrela social, pues es muy probable que la parte que se ha visto obligada a acudir a la justicia arbitral -por fuerza de las aludidas circunstancias de debilidad-desconozca su legitimidad” (subrayado fuera de texto).*





## Superintendencia de Industria y Comercio

En conclusión, **si bien la inclusión de disposiciones arbitrales en asuntos de consumo es permitida, es fundamental que sean objeto de una revisión rigurosa, especialmente cuando se trata de contratos de adhesión**, pues no puede perderse de vista el desequilibrio inherente en las relaciones contractuales entre consumidores y proveedores, subrayando que la imposición de cláusulas arbitrales sin una verdadera habilitación o voluntariedad de las partes puede distorsionar la finalidad del arbitraje como mecanismo alternativo de resolución de conflictos.

Lo anterior, ya que, si se permite que una de las partes, especialmente la más fuerte, imponga el arbitraje sin el consentimiento claro y explícito de la parte más débil, se corre el riesgo de vulnerar los derechos del consumidor y de generar desconfianza en la legitimidad del proceso arbitral. Por lo tanto, **es necesario asegurar que las disposiciones en materia de arbitraje en contratos de consumo no desprotejan a los consumidores, y que su inclusión sea siempre fruto de un acuerdo genuino y no de una imposición que derive en una situación de desequilibrio**.

A esto se añade que **la presente norma pretende revivir la disposición declarada inexecutable mediante la sentencia mencionada** —esto es, el artículo 35<sup>6</sup> de la Ley 546 de 1999—, desconociendo con ello lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 243 de la Constitución Política, según el cual “[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

En esa misma vía, es preciso señalar que el parágrafo 3 introduce un problema mayor, pues plantea una modificación retroactiva de los contratos ya firmados. **Establecer que los acreedores hipotecarios que hayan suscrito contratos antes de la entrada en vigencia de la Ley puedan requerir un pacto arbitral ejecutivo para los deudores atenta contra la seguridad jurídica**, pues se estaría imponiendo un cambio unilateral que afecta los derechos del consumidor, quien no había aceptado previamente someterse a un arbitraje.

---

<sup>6</sup> **Artículo 35. Pacto arbitral.** *Se aplicarán las reglas previstas en el presente capítulo cuando entidades financieras que otorguen créditos para la construcción o adquisición de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, pacten con los deudores de dichos créditos cláusulas compromisorias o compromiso, con el objeto de deferir a un tribunal lo relacionado con el cumplimiento y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas de dichos créditos.*

*La cláusula compromisoria o el compromiso deberá constar por escrito.*

*En los eventos de cesión de los créditos que se otorguen en desarrollo de lo previsto en la presente ley, se entenderá que el adquirente se subroga, para todos los efectos legales, en la posición del acreedor original.*

*El tribunal de arbitramento decidirá en derecho.*

**Parágrafo 1.** *El pacto arbitral no se aplicará para los conflictos suscitados por la reliquidación de los deudores en el sistema UPAC.*

**Parágrafo 2.** *Solamente por solicitud expresa del deudor podrá pactarse el procedimiento de arbitramento”.*





## Superintendencia de Industria y Comercio

Por lo demás, aun la interpretación del silencio del deudor como una negativa al pacto arbitral ejecutivo también resulta problemática, pues los consumidores habitualmente se limitan al pago de su crédito y no cuentan con la adecuada asesoría respecto de las implicaciones del arbitraje.

Finalmente, si bien el artículo establece que el notario debe asegurarse de que el propietario del inmueble haya sido informado sobre el pacto arbitral, lo cual es un intento de transparencia, dicha obligación de informar no garantiza que el consumidor entienda completamente las implicaciones de aceptar un pacto arbitral, sobre todo si se trata de consumidores con poca capacidad para comprender los detalles legales, por ejemplo, los consumidores que adquieren vivienda que escasamente sobrepasan el monto de una vivienda de interés social (VIS).

De allí que, **la mera constancia de la advertencia por parte del notario no puede sustituir una verdadera protección a los derechos de los consumidores.** Además, la sanción al notario por no cumplir con esta obligación es más una medida formal que una garantía real de protección para el consumidor.

En ese contexto, respetuosamente estimamos que el artículo 29 presenta deficiencias desde el punto de vista de la protección de los derechos de los consumidores, por lo tanto, **se sugiere respetuosamente su eliminación.**

### V. OBSERVACIONES RELACIONADA CON LAS MEDIDAS CAUTELARES PREVIAS

Si bien los artículos 30, 31, 32 y 33 del proyecto, remiten al Código General del Proceso o el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a los requisitos para el decreto, práctica y levantamiento de las medidas cautelares previas, teniendo en cuenta la naturaleza de los procesos en que resulten involucrados consumidores, así como la situación de debilidad de una de las partes de la relación, **es necesario que se incluya reglas claras sobre la práctica, levantamiento y caducidad de las medidas cautelares, garantizando que estas se utilicen de manera justa y no perjudiquen a los consumidores.**

Por lo tanto, se recomienda modificar la propuesta para que **el momento a partir del cual se cuenta el término para el levantamiento automático de este tipo de medidas cautelares, si no se presenta la demanda oportunamente, se cuente a partir de la práctica de la cautela,** de conformidad con el artículo 23 del Código General del Proceso.

Además, se recomienda que **el levantamiento de la medida cautelar sea inmediato** de acuerdo con el estatuto procesal.

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:





## Superintendencia de Industria y Comercio

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p><b>"ARTÍCULO 33. TRÁMITE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES PREVIAS DE EMBARGO Y SECUESTRO DENTRO DEL PROCESO ARBITRAL EJECUTIVO.</b> Recibida la solicitud de medidas cautelares previas, el centro de arbitraje fijará los gastos y honorarios que correspondan al trámite. Notificada la fijación de los honorarios y gastos, el interesado tendrá un término de cinco (5) días para pagarlos.</p> <p><i>Pagados los honorarios y gastos, el centro designará al árbitro de medidas cautelares. En caso de que el interesado no consigne los gastos y honorarios para el decreto y práctica de medidas cautelares previas, se entenderá desistida la petición y el solicitante solo podrá pedirlos ante el árbitro ejecutor.</i></p> <p><i>Pagados los gastos y honorarios y aceptada la designación por el árbitro de medidas cautelares previas, se procederá a admitir, inadmitir o negar la solicitud de medidas.</i></p> <p><i>En el auto admisorio o inadmisorio de la solicitud de la medida cautelar el árbitro aprobará los gastos y honorarios fijados por el centro de arbitraje. El auto será susceptible del recurso de reposición.</i></p> <p><i>En caso de inadmisión de la solicitud de medidas cautelares previas, el peticionario tendrá el término de cinco (5) días para subsanar los defectos formales de su petición. Subsananos los defectos se procederá con su admisión, de lo contrario se rechazará la solicitud.</i></p> <p><i>Admitida la solicitud, el árbitro procederá con el decreto y la práctica de medidas cautelares solicitadas.</i></p> <p><i>La práctica de medidas cautelares previas se realizará dentro de un periodo de treinta (30) días hábiles, que se contarán a partir de la ejecutoria del auto que las decreta.</i></p> <p><i>Dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria del auto que decretó la medida cautelar previa, el ejecutante deberá presentar la demanda ejecutiva arbitral ante el centro de arbitraje. De no ser presentada dentro del término señalado o de no haber culminado los trámites previos a la audiencia de instalación del tribunal arbitral en el término previsto en esta ley, el árbitro de medidas cautelares previas, antes de perder su competencia, ordenará</i></p>	<p><b>"ARTÍCULO 33. TRÁMITE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES PREVIAS DE EMBARGO Y SECUESTRO DENTRO DEL PROCESO ARBITRAL EJECUTIVO.</b> Recibida la solicitud de medidas cautelares previas, el centro de arbitraje fijará los gastos y honorarios que correspondan al trámite. Notificada la fijación de los honorarios y gastos, el interesado tendrá un término de cinco (5) días para pagarlos.</p> <p><i>Pagados los honorarios y gastos, el centro designará al árbitro de medidas cautelares. En caso de que el interesado no consigne los gastos y honorarios para el decreto y práctica de medidas cautelares previas, se entenderá desistida la petición y el solicitante solo podrá pedirlos ante el árbitro ejecutor.</i></p> <p><i>Pagados los gastos y honorarios y aceptada la designación por el árbitro de medidas cautelares previas, se procederá a admitir, inadmitir o negar la solicitud de medidas.</i></p> <p><i>En el auto admisorio o inadmisorio de la solicitud de la medida cautelar el árbitro aprobará los gastos y honorarios fijados por el centro de arbitraje. El auto será susceptible del recurso de reposición.</i></p> <p><i>En caso de inadmisión de la solicitud de medidas cautelares previas, el peticionario tendrá el término de cinco (5) días para subsanar los defectos formales de su petición. Subsananos los defectos se procederá con su admisión, de lo contrario se rechazará la solicitud.</i></p> <p><i>Admitida la solicitud, el árbitro procederá con el decreto y la práctica de medidas cautelares solicitadas.</i></p> <p><i>La práctica de medidas cautelares previas se realizará dentro de un periodo de treinta (30) días hábiles, que se contarán a partir de la ejecutoria del auto que las decreta.</i></p> <p><i>Dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria del auto que decretó <u>práctica de</u> la medida cautelar previa, el ejecutante deberá presentar la demanda ejecutiva arbitral ante el centro de arbitraje. De no ser presentada dentro del término señalado o de no haber culminado los trámites previos a la audiencia de instalación del tribunal arbitral en el término previsto en esta ley, <del>el árbitro de medidas cautelares previas, antes de perder su competencia, ordenará el levantamiento de las</del></i></p>





## Superintendencia de Industria y Comercio

<p><del>el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y practicadas.</del></p> <p><del>El árbitro de medidas cautelares previas deberá asistir a la audiencia de instalación del tribunal arbitral, que trata la presente ley, para los fines allí previstos. El árbitro de medidas cautelares perderá competencia a partir de la instalación del tribunal de ejecución.</del></p> <p><del>En cualquier momento, ante el árbitro de medidas cautelares previas o el árbitro executor, según la etapa de la actuación, el afectado podrá ejercer las facultades señaladas en los artículos 602 a 604 del Código General del Proceso.</del></p> <p><del>Los aspectos no regulados en el presente artículo se regirán por lo establecido en los artículos 599 a 604 del Código General del Proceso</del></p>	<p><u>medidas cautelares decretadas y practicadas la medida cautelar se levantará inmediatamente sin necesidad de auto que lo ordene.</u></p> <p>El árbitro de medidas cautelares previas deberá asistir a la audiencia de instalación del tribunal arbitral, que trata la presente ley, para los fines allí previstos. El árbitro de medidas cautelares perderá competencia a partir de la instalación del tribunal de ejecución.</p> <p>En cualquier momento, ante el árbitro de medidas cautelares previas o el árbitro executor, según la etapa de la actuación, el afectado podrá ejercer las facultades señaladas en los artículos 602 a 604 del Código General del Proceso.</p> <p>Los aspectos no regulados en el presente artículo se regirán por lo establecido en los artículos 599 a 604 del Código General del Proceso.”.</p> <p>(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>
---	--

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,

**CIELO RUSINQUE URREGO**  
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elaboró: Lizz Pacheco  
Revisó: Ingrid Ortiz / Hector Barragán  
Aprobó: Diego Romero / Diego Solano

