

# *Evaluación de las instituciones de protección de los derechos colectivos: superintendencias Bancaria y de Industria y Comercio*



## **Grupo de investigaciones en Derecho Público-Línea de Derechos Humanos\***

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, el ordenamiento jurídico y las instituciones del Estado colombiano se han preocupado de manera más clara por la protección de los derechos colectivos. Así es como el artículo 88 de la Carta estableció, en cabeza del legislador, la responsabilidad de reglamentar las acciones populares y de grupo para la protección de los "derechos e intereses colectivos", precepto que tuvo un efectivo desarrollo en la Ley 472 de 1998. Tanto en el artículo constitucional como en la mencionada ley se identifican los derechos colectivos, dentro de los cuales están expresamente reconocidos la libre competencia económica<sup>1</sup> y los derechos de los consumidores y usuarios.<sup>2</sup>

Cómo resulta lógico, en un Estado social de derecho los ciudadanos deben contar no sólo con acciones judiciales para la protección de sus derechos, sino con un aparato institucional que garantice su efectividad y facilite su ejercicio, razón por la cual —en lo referente a los derechos mencionados— Colombia cuenta con la Superintendencia



\* Directora: Beatriz Londoño Toro. Coinvestigadoras: Laura Victoria García Matamoros y Erika Castro Buitrago. Asistente de investigación: Juan Pablo Mesa Morales.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 88 y Ley 472 de 1998, artículo 4º literal i. La doctrina ha definido este derecho como "la posibilidad que tienen todas las personas en un sistema de mercado de concurrir al mercado y ofrecer bienes y servicios en condiciones de equidad e igualdad". Miranda, Alfonso, "Libre competencia como derecho o interés colectivo, susceptible de protección a través de las acciones populares y de grupo", en Los derechos e intereses colectivos. Defensa a través de las acciones populares, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2000, p. 81.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 78 y Ley 472 de 1998, artículo 4º, literal n. La doctrina ha identificado los derechos de los consumidores así: "Idoneidad de bienes y servicios. Según la ley, idoneidad es la aptitud del producto para satisfacer la necesidad para la cual el producto ha sido producido. Por calidad ha definido el conjunto de cualidades que lo determinan y los distinguen". Archila Peñalosa, Emilio José, "Protección del consumidor como derecho colectivo", en Los derechos e intereses colectivos. Defensa a través de las acciones populares, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2000, p. 89.

de Industria y Comercio, encargada de la inspección, vigilancia y control de los temas de libre competencia y protección de los consumidores, y con la Superintendencia Bancaria, que en lo relativo a los derechos colectivos se ocupa de la protección de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Teniendo en cuenta la importancia de la protección institucional que deben brindar estas entidades, quisimos evaluar el desempeño de las labores de la Superintendencia Bancaria y de la Superintendencia de Industria y Comercio, en lo referente a la protección de los derechos colectivos. Para tal efecto se realizaron dos investigaciones que tuvieron como base un trabajo de campo realizado directamente en las instituciones: la primera tuvo como objetivo conocer la percepción que tienen de los usuarios de las instituciones correspondientes, que han buscado la protección o la guía para ejercer los derechos colectivos, y la segunda, la de los funcionarios encargados de proteger dichos derechos, en lo concerniente al grado de conocimiento y compromiso con su labor y la visión que tienen del órgano correspondiente.

Las encuestas realizadas nos arrojan los siguientes resultados:

### **1. USUARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA**

Ficha técnica

Número de encuestados: 40 usuarios.

Fecha de las encuestas: abril de 2002.

Forma de la encuesta: personal.

Lugar: oficinas de atención al público.

Frente al conocimiento que tienen de los derechos colectivos que reclaman, 9 de los 40 usuarios encuestados afirmaron conocerlos (22,5%), 17 aceptaron hacerlo parcialmente (42,5%), 12 de quienes respondieron (30%) definitivamente no los conocen y 2 de los encuestados se abstuvieron de responder. Estas cifras demuestran que el conocimiento que se tiene de los derechos en el sistema financiero es deficiente, en la medida en que la mayoría no los domina debidamente.

En cuanto a la forma de proteger sus derechos, los mismos usuarios presentan percepciones que coinciden con el grado en que los conocen: mientras 7 afirman que sí saben cómo (17,5%), 17 dicen

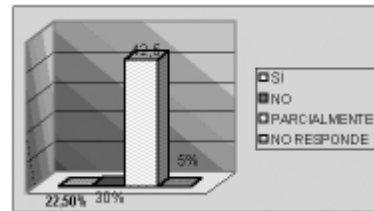
hacerlo sólo parcialmente (42,5%) y 14 niegan conocer estas formas (35%); 2 de los encuestados se abstuvieron de responder.

Resulta coherente con las limitaciones institucionales y con el desconocimiento de los usuarios la percepción que expresan al ser cuestionados sobre si existe o no una real protección de los derechos colectivos: la mayoría (52,5%) considera que no existe tal, el 32,5% afirma que lo hace sólo parcialmente y un porcentaje muy bajo (12,5%) cree que sí existe una real protección. Sólo uno de los encuestados se abstuvo de responder.

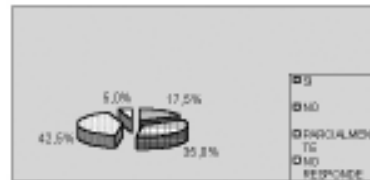
La calificación del servicio que presta la Superintendencia en la atención al público demuestra que los usuarios en un porcentaje importante (47,5%) creen que el servicio es bueno, el 31% lo califica como aceptable, el 5,5% afirma que es regular y sólo el 16% de los encuestados lo considera como excelente.

En relación con los aspectos que deben ser mejorados, tenemos que los usuarios, en una buena proporción, coinciden en que debe haber más agilidad tanto en el trámite como en las respuestas (41), una menor cantidad (5) afirma que es necesario adecuar el sistema de atención de peticiones y un pequeño número (3) de los encuestados también identifica como debilidad el contenido de las respuestas al identificarlas como inadecuadas.

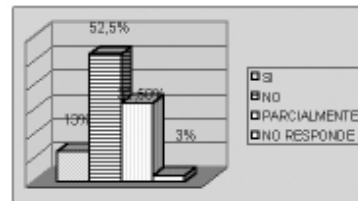
Es claro que la Superintendencia es una institución a la que acuden los ciudadanos para obtener la efectiva protección de sus derechos, pues se puede observar



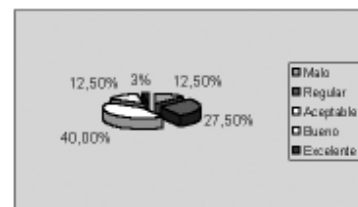
Gráfica 1. Conocimiento de los derechos de los usuarios del sistema financiero



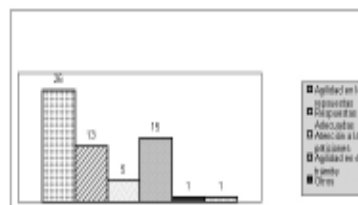
Gráfica 2. Conocimiento de la forma de proteger los derechos de los usuarios del sistema financiero



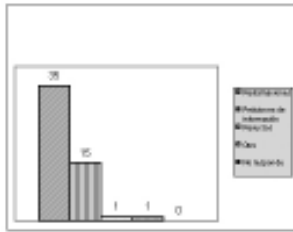
Gráfica 3. Existe una real protección de los derechos de los usuarios del sistema financiero



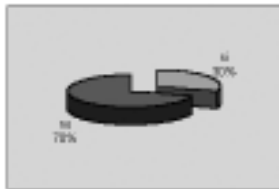
Gráfica 4. Calificación del servicio de la Superintendencia Bancaria



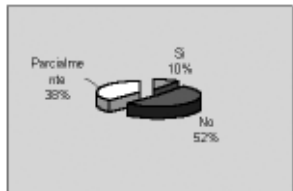
Gráfica 5. Aspectos que debe mejorar la Superintendencia Bancaria



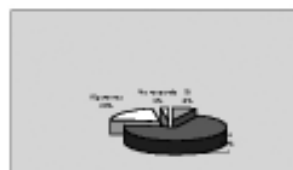
**Gráfica 6.** Tipo de peticiones ejercidas ante la Superintendencia Bancaria



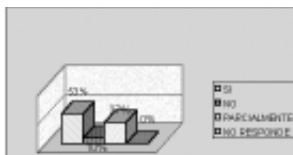
**Gráfica 7.** Conocimiento de los términos legales para dar respuesta a la Superintendencia Bancaria



**Gráfica 8.** Conocimiento de las funciones de la Superintendencia Bancaria



**Gráfica 9.** Información sobre los derechos de los usuarios del sistema financiero



**Gráfica 10.** Conocimiento de los derechos de los consumidores y de la libre competencia

que en un gran porcentaje acude para presentar reclamaciones, seguido por el ejercicio de los derechos de petición.

Las gráficas evidencian que quienes acuden a la institución han recibido muy poca información previa en lo concerniente a los derechos colectivos, a las funciones que desempeña la Superintendencia y a los términos con los que cuenta para dar respuesta.

Resulta muy importante la correlación entre el ejercicio de los derechos colectivos a través de los mecanismos que ofrecen las instituciones y de los mecanismos judiciales, pues 35 de los 40 encuestados afirma haber iniciado acciones judiciales para la protección de estos derechos.

## 2. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (DELEGATURAS PARA CONSUMIDORES Y LIBRE COMPETENCIA)

Ficha técnica

Número de encuestados: 19 usuarios.

Fecha de las encuestas: abril de 2002.

Forma de la encuesta: personal.

Lugar de la encuesta: oficinas de atención al público.

Frente al conocimiento que tienen de los derechos colectivos que reclaman, 10 de los 19 usuarios encuestados afirmaron conocerlos (53%), 7 aceptaron hacerlo parcialmente (37%), mientras que 2 (10%) definitivamente no los conocen (véase Gráfica 10).

En cuanto a la forma de proteger sus derechos, los mismos usuarios presentan diferentes percepciones: mientras 8 afirman que sí la conocen (42,5%), 9 lo hacen sólo parcialmente (47,5%) y 2 niegan conocer estas formas (10%).

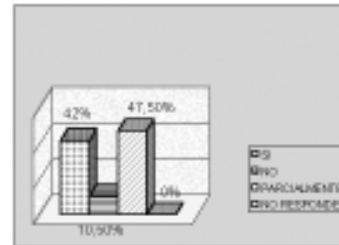
Resulta importante ver cómo, a pesar de las limitaciones de las instituciones en la atención de usuarios, la mayoría (63%) considera que existe una real protección de estos derechos, el 16% afirma que lo hace sólo parcialmente y un porcentaje igual (16%), que no lo hace. Sólo uno de los encuestados se abstuvo de responder.

La calificación del servicio que presta la Superintendencia de Industria en la atención al público demuestra que en un porcentaje importante (47,5%) de los usuarios considera que el servicio es bueno, el 31% lo califica como aceptable, el 5,5% afirma que es regular y un 16% de los encuestados lo cree excelente.

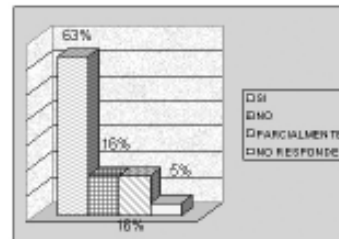
En relación con los aspectos que deben ser mejorados, tenemos que una buena proporción de los usuarios (10) coincide en que debe haber más agilidad tanto en el trámite como en las respuestas; una menor cantidad (4) afirma que es necesario adecuar el sistema de atención de peticiones y 2 de los encuestados también identifican como debilidad el contenido de las respuestas, al identificarlas como inadecuadas.

Es claro que la Superintendencia de Industria es una institución a la que acuden los ciudadanos para obtener la efectiva protección de sus derechos, pues se puede observar que un gran porcentaje acude para presentar reclamaciones y en algunas otras ocasiones para presentar recursos y petición de información.

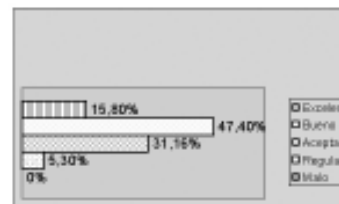
Las gráficas evidencian que las personas que acuden a la institución poseen alguna información previa a lo concerniente



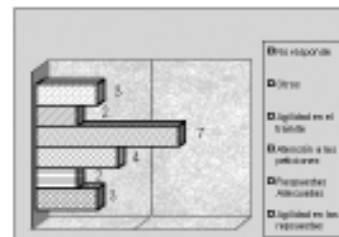
**Gráfica 11.** Conocimiento de los mecanismos para proteger los derechos de los consumidores y de la libre competencia



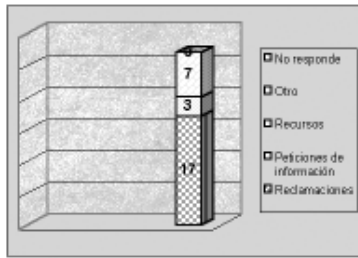
**Gráfica 12.** Existe una real protección de los derechos colectivos



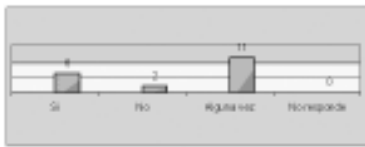
**Gráfica 13.** Calificación del servicio de la Superintendencia de Industria y Comercio



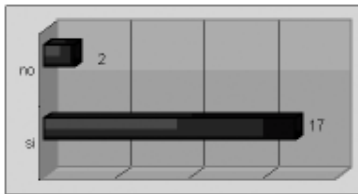
**Gráfica 14.** Aspectos que se deben mejorar



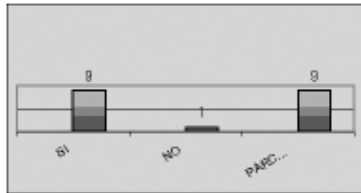
**Gráfica 15.** Tipo de peticiones ejercidas ante la Superintendencia de Industria y Comercio



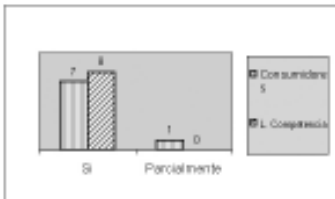
**Gráfica 16.** Información sobre derechos colectivos proporcionada por la Superintendencia de Industria y Comercio



**Gráfica 17.** Conocimiento de los términos legales de las respuestas de las Superintendencia de Industria y Comercio



**Gráfica 18.** Conocimiento de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio



**Gráfica 19.** Conoce los derechos de consumidores y a la libre competencia y la forma de protegerlos

a los derechos colectivos en sí mismos, a las funciones que desempeña la Superintendencia y a los términos con los que cuenta para dar respuesta:

Resulta muy importante la correlación entre el ejercicio de los derechos colectivos, a través de los mecanismos que ofrecen las instituciones, y el de los mecanismos judiciales, pues el 89,5% de los encuestados afirma haber iniciado acciones judiciales para la protegerlos.

### 3. FUNCIONARIOS

#### 3.1 Superintendencia de Industria y Comercio

Ficha técnica:

Número de encuestados: 16.

Fecha de las encuestas: abril de 2002.

Forma de la encuesta: personal.

Lugar de la encuesta: dependencias de la entidad.

En lo referente a las percepciones de los funcionarios, es necesario anotar que sólo 25 de la Superintendencia (distribuidos en las dos delegaturas) tienen como función la protección de los derechos colectivos, lo que significa que teniendo en cuenta que la entidad cuenta con 373 funcionarios, únicamente el 6,7% atiende las solicitudes de los ciudadanos.

De acuerdo con lo expresado por los funcionarios que atendieron a nuestra encuesta, podemos identificar las siguientes líneas generales:

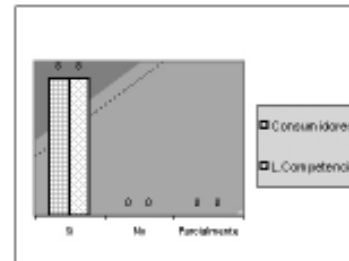
Respecto al conocimiento que tienen de los derechos que protegen y de la forma para hacerlo, 15 de los 16 encuestados respondieron positivamente, y sólo uno de ellos manifestó hacerlo parcialmente. La totalidad considera que conocen sus funciones en materia de protección de derechos.

En cuanto a los términos para responder a las peticiones, los comentarios varían en la medida en que en la dependencia que se ocupa de los derechos de los consumidores el 62,5% de los funcionarios afirma conocerlos, mientras que en aquella que se ocupa de la libre competencia el 100% responde positivamente.

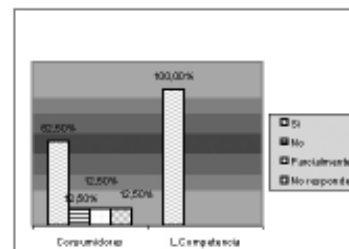
Los encuestados se pronunciaron acerca de la protección real de los derechos y de ahí se deriva que existe una visión más positiva en el tema de libre competencia que en consumidores, frente a quienes se refleja que la protección es solamente parcial (véase Gráfica 22)

Con respecto a la calificación del servicio que presta la entidad, las percepciones cambian en cada una de las dos delegaturas (Gráfica 23): es más favorable la posición frente a la protección de la libre competencia que frente a los consumidores.

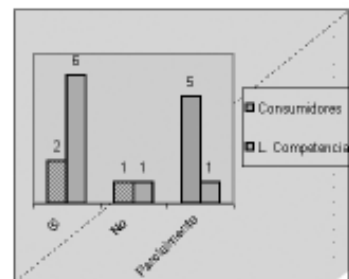
Dentro de la investigación realizada, consideramos pertinente evaluar las labores realizadas por la institución en lo referente a la capacitación de los funcionarios: 10 de ellos respondieron que sí la habían recibido, 4 negaron haberla recibido, uno afirmó no haber



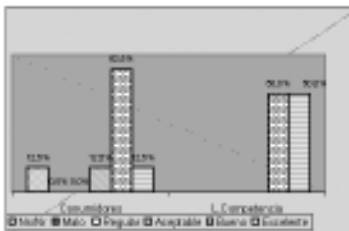
Gráfica 20. Conocimiento de las funciones para la protección de los derechos



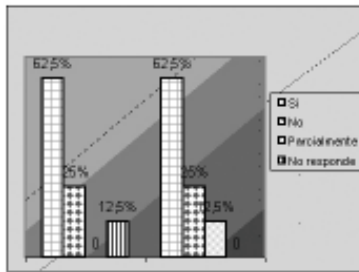
Gráfica 21. Conocimiento en el tiempo de dar respuesta por parte de la Superintendencia



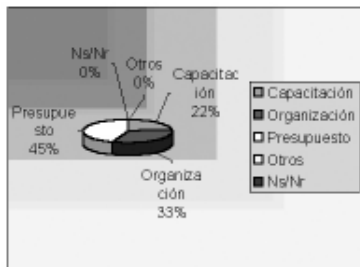
Gráfica 22. Cree que existe una real protección de los derechos



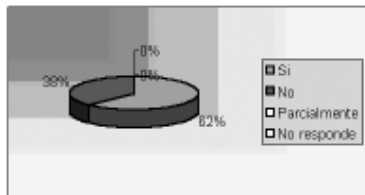
Gráfica 23. Calificación del Servicio de la Superintendencia de Industria y Comercio



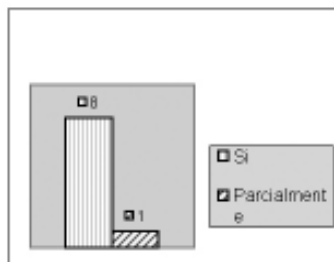
Gráfica 24. Capacitación sobre los derechos de los usuarios



Gráfica 25. Aspectos que se deben mejorar por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio



Gráfica 26. Contestación de alguna acción judicial para la protección de derechos colectivos



Gráfica 27. Conoce los derechos de los usuarios del sistema financiero

tenido esta oportunidad y otro se abstuvo de responder.

Los encuestados identificaron las debilidades de su entidad y, en consecuencia, los temas en los que se debe mejorar, los cuales presentan coincidencias en los aspectos de capacitación y presupuesto.

Finalmente, es importante notar cómo 11 de los 16 funcionarios en el ejercicio de sus funciones han intervenido en acciones judiciales instauradas con el propósito de proteger derechos colectivos.

### 3.2 Superintendencia Bancaria

Ficha técnica

Número de encuestados: 9 funcionarios.

Fecha de las encuestas: abril de 2002.

Forma de las encuestas: personal.

Lugar: dependencias de la entidad.

En lo referente a las percepciones de los funcionarios, es necesario anotar que de los 785 funcionarios de la entidad, sólo 14 atienden las quejas de los usuarios, lo cual implica que únicamente el 1,8% tienen asignada esta función.

Para efectos de nuestro estudio 9 funcionarios respondieron la encuesta y de acuerdo con lo que expresaron podemos identificar las siguientes líneas generales:

Respecto al conocimiento que tienen de los derechos que protegen y de la



forma para hacerlo, 8 de los 9 encuestados responden positivamente y sólo uno de ellos manifiesta hacerlo parcialmente. Las mismas respuestas se dieron ante la pregunta de si consideran que conocen sus funciones en materia de protección de derechos.

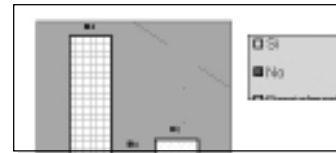
En cuanto a los términos para dar respuestas a las peticiones, la totalidad de los funcionarios afirman conocerlos.

Los encuestados se pronunciaron acerca de la protección real de los derechos: la mayoría afirmó que esta protección es parcial y dos de ellos dijeron que sí es real. Y con respecto a la calificación del servicio que presta la entidad, la mayoría considera que es bueno (66,7%).

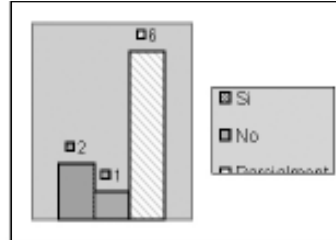
Dentro de la investigación realizada consideramos pertinente evaluar las labores ejecutadas por la institución, referentes a la capacitación de los funcionarios: 7 respondieron que sí la habían recibido y 2 manifestaron que sólo parcialmente.

Los encuestados identificaron las debilidades de su entidad y, en consecuencia, los temas en los que se debe mejorar, y entre éstos resaltaron los aspectos de capacitación y de presupuesto.

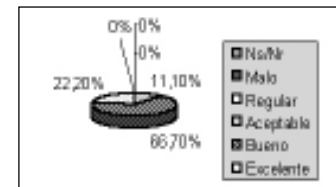
Finalmente, es importante notar cómo la totalidad de los funcionarios encargados de velar por los derechos colectivos han intervenido en acciones judiciales instauradas con el propósito de proteger derechos colectivos.



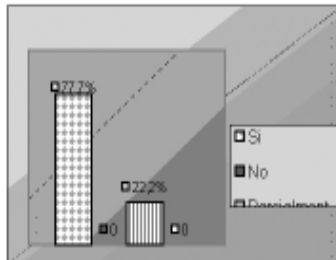
**Gráfica 28.** Conocimiento de las funciones para la protección de los derechos de los usuarios del sistema financiero



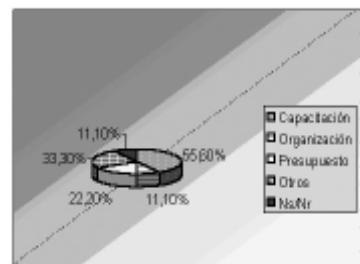
**Gráfica 29.** Cree que existe una real protección de los derechos de los usuarios del sistema financiero



**Gráfica 30.** Calificación del servicio de la Superintendencia Bancaria



**Gráfica 31.** Capacitación de los derechos de los usuarios



**Gráfica 32.** Aspectos que la Superintendencia Bancaria debe mejorar