



compal

# Colombia: Informe Final. Memoria Jurídica de la SIC



UNITED NATIONS  
UNCTAD

## Contenido:

ESCENARIO EN QUE SE DESARROLLÓ EL TRABAJO.....	3
Problemática jurídica del país .....	3
Problemática en la SIC.....	4
El punto de vista de los litigantes, empresarios y ciudadanos .....	5
El esfuerzo que implicó .....	5
RESULTADOS OBTENIDOS.....	6
El producto logrado .....	6
Concientización y el cambio de Gobierno.....	6
Hasta donde se llegó.....	7
LA INTERIORIZACIÓN DEL TRABAJO.....	7
Proceso progresivo .....	7
Las funciones de los funcionarios y el contrato de prestación de servicios.....	8
El presupuesto público y el Banco de Proyectos .....	8
NUESTRAS RECOMENDACIONES.....	9
Trabajo adicional para profundizar en lo logrado.....	9
La importancia de la presentación de marzo de 2011 .....	10
El presupuesto y los estatutos de la SIC .....	10

## ESCENARIO EN QUE SE DESARROLLÓ EL TRABAJO

### *Problemática jurídica del país*

En Colombia existe un derecho especial. Como es tradicional, existen tres fuentes de derecho principales: 1) las leyes que tramita el Congreso de la República; 2) los actos administrativos que tramita la Presidencia de la República y los organismos que dependen de la misma; 3) las decisiones de los jueces.

Entre los actos administrativos están los de carácter general y lo de carácter particular. Los primeros tienen el nombre de decretos y resoluciones. Los segundos también se denominan resoluciones.

En la estructura del poder presidencial existen unas entidades especiales, que actúan por delegación presidencial en la vigilancia y control de diferentes actividades privadas.

Justamente en el marco de tal delegación actúa la Superintendencia de Industria y Comercio – en adelante SIC-, en diversos temas: protección de la competencia, competencia desleal, protección del consumidor, propiedad industrial y hábeas data (derecho a la intimidad en la información personal).

Por otra parte, en el marco de las estrategias del Estado para la descongestión de la actividad judicial y para acercar la administración al ciudadano, a determinadas autoridades administrativas, como la SIC, la ley les asigna funciones jurisdiccionales, es decir funciones que normalmente estarían en cabeza de los jueces.

Tanto las decisiones puramente administrativas como las jurisdiccionales se denominan en Colombia resoluciones. En el trabajo que adelantamos, tales resoluciones se denominaron “resoluciones de carácter particular”, a diferencia de las “resoluciones de carácter general” que determinan disposiciones que -como sus palabras lo indican- deben ser seguidas por todos los administrados.

Por otra parte, las leyes y los decretos de carácter general son objeto de control de constitucionalidad y de legalidad, las primeras ante la Corte Constitucional y los segundos ante el Consejo de Estado (máximo tribunal de lo contencioso administrativo).

Las decisiones de constitucionalidad y de legalidad normalmente afectan la vigencia de las normas sometidas a control, o, especialmente en los casos de control de constitucionalidad, adicionan o condicionan la norma con una determinada interpretación constitucional.

Estas decisiones entonces son de tres tipos: eliminan la norma del ordenamiento jurídico, la confirman o la adicionan o condicionan.

Por su parte, tanto las resoluciones de carácter general como las de carácter particular no jurisdiccional son objeto de la acción de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta jurisdicción está compuesta por juzgados y tribunales administrativos y por el Consejo de Estado.

Dada la prevalencia de la Constitución en Colombia –es norma de normas y ningún acto puede contradecirla- adicionalmente existe una acción especial, reservada para la protección inmediata de derechos fundamentales, denominada Acción de Tutela.

La jurisdicción para la Acción de Tutela la tienen todos los jueces de Colombia, pero está reservada a la Corte Constitucional la función de revisión selectiva de las tutelas interpuestas en el país, para efectos de orientar las decisiones futuras.

Finalmente, es usual que los entes públicos, especialmente aquellos reconocidos como autoridad en una materia, reciban innumerables solicitudes de conceptos jurídicos especializados. Los cuales, no obstante no tener carácter obligatorio, contienen parte importante de la interpretación del derecho que aplica a tales entes.

## ***Problemática en la SIC***

En el escenario jurídico de la SIC confluyen todos los elementos descritos, con una advertencia: los administrados desean que las decisiones de la entidad sean anticipables.

- Encontramos, como normas aplicables al trabajo: Constitución, Códigos (modalidad de ley integral), leyes, decretos, resoluciones de carácter general de la SIC y de otras entidades, y circulares (que pretenden ser meramente informativas, pero muchas veces son normativas).
- Encontramos resoluciones de la SIC de carácter particular: administrativas meramente y jurisdiccionales.
- Encontramos decisiones de las Altas Cortes (Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia), de tribunales administrativos y de juzgados administrativos. Estas decisiones en: control de constitucionalidad y de legalidad, acciones de nulidad, revisiones de tutela.
- Encontramos conceptos de la Oficina Jurídica de la SIC.
- Cuando llegamos, en la entidad había conciencia sobre la existencia de los archivos correspondientes, pero no compilaciones integrales ni actualizadas. Encontramos varias compilaciones normativas parciales; boletines jurídicos que destacan novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales de la SIC y algunas selecciones parciales de jurisprudencia.
- Encontramos una página de internet relativamente activa en novedades normativas y doctrinales. También un archivo extenso con un porcentaje alto de imágenes digitales de las decisiones internas de la entidad (resoluciones de carácter particular: administrativas y jurisdiccionales). Este archivo no estaba en textos editables.
- La página de Internet no permitía la consulta sistematizada de las decisiones internas.

En resumen, la SIC contaba con gran parte de los documentos jurídicos necesarios para estudiar las materias protección de la competencia y del consumidor, pero archivados y trabajados en tal forma que el conocimiento jurídico en los mismos era de muy difícil comprensión y síntesis.

La memoria jurídica de la entidad dependía más de personas con varios años en la Superintendencia, que de un archivo debidamente sistematizado y de fácil acceso por el público en general y por todos los funcionarios de la entidad.

En nuestro criterio, la SIC no contaba con instrumentos que facilitaran la revisión de las decisiones pasadas, para fundamentar con consistencia las futuras. Tampoco había instrumentos que permitieran integrar ágilmente las diferentes fuentes de derecho, para la toma de decisiones en forma armónica con las providencias de los jueces.

En definitiva, la SIC no contaba con instrumentos que facilitaran la definición de la **doctrina probable**.

Por otra parte, no existía en la entidad una metodología ni el software necesario para que los funcionarios de la entidad pudieran asumir una tarea ordenada y permanente de reconstrucción y actualización de la memoria jurídica de la SIC.

De hecho, el trabajo de reconstrucción fue altamente complejo y requirió del trabajo de al menos 10 personas durante un período de más de 10 meses.

### ***El punto de vista de los litigantes, empresarios y ciudadanos***

Hasta 2010, en las condiciones descritas, siempre fue muy difícil acceder en forma oportuna y amplia al conocimiento jurídico sobre protección de la competencia y del consumidor.

Existen anécdotas sobre el cobro de copias de las decisiones de la SIC por personas que litigaban ante la entidad.

El ciudadano busca no equivocarse, los empresarios necesitan reglas claras, quieren anticiparse a las decisiones de la SIC, todo ello en el marco del concepto de **confianza legítima, seguridad jurídica** y **buena fe** que deviene de las actuaciones de las entidades públicas.

### ***El esfuerzo que implicó***

En trabajo requirió la conformación de varios equipos de trabajo para adelantar las siguientes actividades:

- Selección jurídica de documentos internos de la SIC.
- Selección de jurisprudencia aplicable a protección de la competencia y del consumidor.
- Análisis jurídico y elaboración de fichas de jurisprudencia, decisiones de la SIC y conceptos de la Oficina Jurídica de la SIC.
- Elaboración de compilación normativa y de jurisprudencia de control de constitucionalidad y legalidad con análisis de vigencia y concordancia.
- Digitación y diagramación de textos.
- Elaboración de software para la publicación en medios electromagnéticos.
- Edición de la compilación.

En total se procesaron 2000 documentos, se elaboraron más de 1560 fichas de análisis (con caso / temas / problema jurídico / razones de la decisión / regla) y 11 síntesis (conformadas por las diferentes líneas de decisión sobre una misma materia).

Se conformó un equipo interdisciplinario para el desarrollo, conformado por 13 personas la mayoría en forma permanente.

## **RESULTADOS OBTENIDOS**

### ***El producto logrado***

La compilación lograda es la memoria jurídica ordenada y estructurada de la SIC sobre protección de la competencia y del consumidor.

Incluye todas las fuentes disponibles de derecho: normativa externa, normativa interna, jurisprudencia de distintas instancias, decisiones administrativas y jurisdiccionales, y doctrina oficial de la SIC.

Incluye análisis contenidos en fichas que facilitan la consulta de cerca de 3000 documentos e incluye síntesis del conocimiento jurídico hallado en las decisiones de la SIC, en su doctrina y en la jurisprudencia.

Es un trabajo que armoniza las diferentes fuentes de derecho sobre las materias objeto del mismo.

Además se transfirió a la SIC una metodología de trabajo que permitirá a futuro garantizar la actualización permanente de la información.

Finalmente se dejó un software para la actualización de la base de conocimiento jurídico.

El trabajo logrado en un instrumento de consulta para los funcionarios, para los litigantes, para las personas que deben conocer el derecho del consumidor y de la competencia, para los estudiantes y para el ciudadano en general que desea que sus derechos sean respetados.

### ***Concientización y el cambio de Gobierno***

Una consecuencia del producto es la mayor conciencia que generó de la importancia de contar con información jurídica ordenada y actualizada.

Recién terminado el trabajo hubo cambio de administración de gobierno en la SIC. Quienes hicieron el relevo institucional encontraron un instrumento inesperado que les permitió conocer en forma ágil y a profundidad el manejo jurídico de la entidad.

Desde este punto de vista el producto logrado garantiza la continuidad y consistencia de las decisiones de la entidad a pesar del cambio de las personas.

Quedó en evidencia la importancia de fundamentar las nuevas decisiones de la entidad en las pasadas, y fue fácil diseñar correctivos a puntos de vista obsoletos o inadecuados a la luz de la evolución jurídica del país.

Nuestra experiencia indica que el proceso de concientización es progresivo.

Quienes están abrumados por la cantidad de procesos que los ahogan en el día a día no quieren en un comienzo siquiera pensar en la carga de trabajo adicional que implica desarrollar una compilación jurídica ordenada.

Cuando ven los resultados de este tipo de trabajos se sorprenden por la utilidad de los mismos y comienzan a demandar de la administración recursos para mantener o complementar el trabajo.

Es notorio, como ya sucedió, que documentos que inicialmente la SIC decidió no incluir, ahora los ven como necesarios, pues en la visión de conjunto que permite el producto, consideraron que son parte de la memoria jurídica de los procesos que debe ser consultada a futuro.

También sucedió que en el relevo institucional por el cambio de gobierno, entraron a la SIC profesionales con profundos conocimientos que consideraron necesario complementar la compilación con jurisprudencia de juzgados, tribunales y Altas Cortes, que inicialmente la SIC no solicitó incorporar.

### ***Hasta donde se llegó***

En nuestro criterio el trabajo logrado recogió toda la normativa existente en el país sobre las materias objeto del mismo, la jurisprudencia que tenía en cuenta la SIC para la toma de decisiones y las interpretaciones jurídicas contenidas en su doctrina. Lo anterior en gran parte basado en las solicitudes e intereses de la anterior administración de la SIC.

El trabajo dejó en evidencia las interpretaciones constitucionales de la Corte Constitucional, las cuales son vinculantes y corresponden al modelo de derecho que generó la Constitución Política de 1991.

Sintetizamos las principales líneas de decisión sobre protección de la competencia y del consumidor.

Se generó conciencia sobre la importancia de la compilación principalmente en los altos directivos.

## **LA INTERIORIZACIÓN DEL TRABAJO**

### ***Proceso progresivo***

Como dijimos, el proceso de concientización es progresivo. En la medida que se conoce el producto, se demanda cada vez más del mismo.

Podemos decir que una vez el producto está en uso extrae cada vez más el conocimiento jurídico en cabeza de las personas. Anticipamos que la SIC seguirá demandando la complementación de la obra, no solo con los nuevos documentos que se produzcan sino con otros del pasado, que en la primera edición no se consideró necesario incluir o estaban perdidos en la memoria.

Hay que tener en cuenta que durante cerca de 55 años la SIC nunca conto con un instrumento de consulta integrada y armonizada como el logrado.

## ***Las funciones de los funcionarios y el contrato de prestación de servicios***

Para la mayor interiorización del trabajo consideramos que la SIC hará expresas en las funciones de la entidad el mantenimiento de su memoria jurídica.

Actualmente existe conciencia sobre la importancia del trabajo y la entidad hace esfuerzos por aportarle más.

Como el trabajo se logró en tan corto tiempo y coincidió con un cambio en la administración de gobierno, apenas se están dando los pasos necesarios para que la actualización de la memoria sea parte del día a día de la entidad.

Seguramente se llegará a la modificación de los estatutos de la entidad para que cada dependencia complemente y adicione la memoria jurídica. La entidad deberá decidir si centraliza el proceso necesario, si éste será competencia de cada dependencia interna o si lo contrata a un agente especializado en este tipo de trabajos.

Esta última opción es común en diversas entidades públicas. Por ejemplo, el Congreso de la República, que tiene la siguiente función, la contrata –bajo sus lineamientos- con un agente externo especializado: Constitución Política, Art. 158 ... “La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

Es importante tener claro que la actualización de la obra requiere el seguimiento de: 1) las normas nacionales, 2) la jurisprudencia de las Altas Cortes, 3) la jurisprudencia de tribunales administrativos, 4) la jurisprudencia de juzgados administrativos, 5) las decisiones administrativas y jurisdiccionales de la SIC, 6) la doctrina de la Oficina Jurídica de la SIC.

Lo anterior aparte de las labores de digitación, diagramación y edición en Internet.

## ***El presupuesto público y el Banco de Proyectos***

Parte del proceso de interiorización del trabajo requiere la asignación de partidas presupuestales nacionales para inversión. Estas partidas arrancan de la presentación del proyecto en el banco de proyectos que maneja el Departamento Nacional de Planeación.

Una vez más consideramos que dado el corto plazo en que se logró el proyecto, este proceso de presentación al banco de proyectos todavía está en marcha y puede ser demorado o sujeto de recortes presupuestales.



Por lo indicado creemos que con el apoyo de la cooperación técnica se puede consolidar aún más el proyecto, para que sea tanta la presión de los administrados y de los funcionarios, que sea irreversible su continuidad.

En otras entidades del Estado que han publicado trabajos similares en Internet dicha presión la mide el número de consultas a la página.

En este momento la página correspondiente apenas va a comenzar a ser conocida por el público en general. De hecho se lanzará al público en el mes de marzo de 2011.

## **NUESTRAS RECOMENDACIONES**

### ***Trabajo adicional para profundizar en lo logrado***

Mencionamos que justo a partir del cambio de administración de gobierno el relevo en altos directivos solicitó la complementación de la memoria jurídica, su actualización inmediata y permanente, y la extensión de la misma metodología del producto a las otras áreas de la entidad que no trabajamos: competencia desleal, propiedad industrial y hábeas data.

La asistencia técnica tiene la virtud de fijar un norte y exigir su cumplimiento, independientemente del día a día de los entes públicos, que absorbe la capacidad de sus funcionarios.

Creemos que para consolidar la interiorización del trabajo logrado en tan corto tiempo, con un cambio tan profundo en el paradigma de manejo de la información jurídica, y dado el proceso todavía en curso de asignación de recursos gubernamentales, es necesario que el proyecto siga contando con el apoyo de la asistencia técnica que brinda la UNCTAD.

La nueva administración no pudo prever -porque valga la redundancia: acaba de comenzar- la necesidad de complementar la memoria jurídica. Tampoco es claro que lo pueda hacer por sí sola, pues el volumen de documentos exige del intenso trabajo de un equipo cercano a 10 personas durante varios meses.

Estamos seguros que tanto el producto logrado hasta el momento, como el que se obtendrá si se complementa, será un caso exitoso a replicar en otros países.

Sugerimos respetuosamente que la SIC siga contando con el apoyo de la UNCTAD para complementar el producto, mientras el gobierno termina de dar los pasos necesarios para que a partir de 2012 el producto sea actualizado autónomamente por la SIC, mediante cualquiera de las formas posibles: la interna o la contratada -con exigencia claras- a un tercero.

No hacerlo creemos que haría perder el momento de entusiasmo que vive la SIC con el producto y su deseo de interiorizarlo.

## ***La importancia de la presentación de marzo de 2011***

Los ciudadanos serán un factor decisivo para exigir a la SIC la actualización de la memoria jurídica de la entidad.

La SIC desea que en un evento en el mes de marzo de este año sea dado a conocer el producto por el público en general. Y desea hacerlo actualizado al mes de febrero presente.

Si se presenta algo desactualizado será contraproducente y poco atractivo. La actualización también requiere la asignación de recursos con el apoyo de la asistencia técnica.

## ***El presupuesto y los estatutos de la SIC***

Respetuosamente sugerimos que la SIC incorpore en sus estatutos la obligación de mantener actualizada e integrada su memoria jurídica, y para apuntalarla continúe el proceso iniciado de solicitud y asignación de recursos del presupuesto nacional.

Es necesario tener en cuenta que el trámite de la ley de presupuesto para el año siguiente tarda más de 6 meses, incluyendo todos los trámites necesarios para preparar el proyecto de ley y obtener las debidas autorizaciones.

Cordialmente,

**CARLOS EDUARDO BORRERO**  
**GONZÁLEZ**  
Avance Jurídico Casa Editorial

**JUAN CARLOS LANCHEROS GÁMEZ**  
Fundación Derecho Justo