

Bogotá D.C 13 de diciembre de 2021

Respetado Señor

(Datos personales eliminados en virtud de la Ley 1581 de 2012)

Bogotá D.C

Asunto: Radicación: 21-454549
Trámite: 113
Actuación: 440
Folios: 8

Reciba un cordial saludo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que sustituyó el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fundamento jurídico sobre el cual se funda la consulta objeto de la solicitud, procede la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a emitir un pronunciamiento, en los términos que a continuación se pasan a exponer:

1. OBJETO DE LA CONSULTA

Atendiendo a la solicitud por usted radicada ante esta entidad el día 16 de noviembre de 2021 por la cual plantea la siguiente consulta:

“Quiero saber quien controla los precios de los concentrados para mascotas en corabastos en Bogotá “

2. CUESTIÓN PREVIA

En primer lugar, es necesario resaltar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica, no le asiste la facultad de figurar como interprete autorizado de la Ley. Tampoco se entiende que la respuesta a una petición de consulta elevada, constituya un acto administrativo de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Al respecto, el artículo 28 de la Ley 1497 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 indica lo siguiente:

“Artículo 28: Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones



realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”

En esos mismos términos se pronunció la Honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia C-542 de 2005¹, al afirmar que los conceptos no representan decisiones administrativas, por lo cual no generan efectos jurídicos en los administrados otorgando derechos u obligaciones. Así mismo, el Alto Tribunal precisa que:

“Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente”

Ahora bien, una vez realizada la anterior precisión, se procederá a suministrar los elementos conceptuales y jurídicos pertinentes para resolver la cuestión planteada, como se indica a continuación:

3. FACULTADES GENERALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

Siguiendo lo dispuesto por los numerales 22 al 31, 42 al 46, y 59 al 66 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene las siguientes funciones en materia de protección al consumidor:

- Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor, en particular y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad.
- Imponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que según la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor.
- Velar por el cumplimiento de los reglamentos técnicos sometidos a su vigilancia y control.
- Vigilar según la naturaleza de los bienes o servicios, si la fijación de precios máximos al público debe hacerse por el sistema de listas o en los bienes mismos.
- Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor y fijar los criterios que faciliten su cumplimiento.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 2005. M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

-Ejercer las funciones jurisdiccionales que le hayan sido asignadas en materia de protección al consumidor.

4. RÉGIMEN ECONÓMICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

En Colombia al adoptarse un modelo de Estado Social de Derecho en la Constitución de 1991, se ha dispuesto de un modelo económico orientado hacia la libertad económica y la iniciativa privada, contemplado en el artículo 333 de la Carta Magna. Dicho artículo, indica la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Por ese motivo, se ha determinado constitucionalmente que la libre competencia es un derecho de todos, el cual implica también una responsabilidad social. En consonancia, la actividad empresarial se configura como la base del desarrollo económico, la cual tiene una función social que exige obligaciones. A su vez, ésta prescripción constitucional establece que por mandato de la ley, el Estado impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará que se generen abusos por causa de una posición dominante en el mercado.

El artículo 334 de la Constitución indica que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá por mandato de la ley en las siguientes actividades:

“(..) en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar 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. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.”

Por su parte, la Corte Constitucional² ha mencionado que la libertad económica contemplada en la Constitución Política, incluye la libertad de competencia y de empresa, donde las personas tienen la facultad de participar en la vida económica de la Nación. En esos términos, el Estado interviene para remover obstáculos a los mercados de bienes y servicios y promover la apertura de los mismos, estando dicha intervención sujeta a los principios superiores y siguiendo los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

² Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2015. M.P Mauricio Gonzalez Cuervo.



4.1 Control de precios en el sistema económico colombiano.

Atendiendo a los preceptos constitucionales previamente señalados, la fijación de los precios en el mercado no obedece a una regla jurídica o a un mandato legal. En general, la fijación de los precios se determina por la confluencia de las variables entre el precio y la demanda. Por ese motivo, desde la teoría económica se suele indicar que las variables en la demanda (que corresponde al consumidor) y de la oferta (que corresponde productor o proveedor), se determina el precio de un servicio o producto³. En ese sentido, si bien el poder adquisitivo de los consumidores influye en la demanda, el precio no depende únicamente del mismo, ya que requiere también del comportamiento de los productores y proveedores en la fijación de la oferta.

Atendiendo las razones anteriores, en el sistema jurídico colombiano la libertad económica no constituye un derecho absoluto y se encuentra sujeto a ciertos límites fijados por el Estado. Por ese motivo, en casos excepcionales Estado podrá intervenir en la economía para establecer una vigilancia sobre los precios de determinados productos. En dichas situaciones donde el Estado ejerce la vigilancia de los precios, se pueden identificar tres modelos de control de precios que surgen del marco constitucional previamente descrito: (I) la libertad vigilada (II) la libertad regulada y (III) el control directo⁴. El modelo de libertad vigilada consiste en la libre determinación por parte de los productores y distribuidores para adoptar los precios de los bienes y servicios que comercializan, bajo la obligación de reportarlos a la autoridad competente. En el modelo de libertad regulada, la autoridad competente fija los criterios y la metodología que deberán seguir los productores o distribuidores para determinar el precio. Finalmente, bajo el régimen de control directo, la autoridad competente fija el precio máximo que deberán adoptar los productores y distribuidores. En Colombia, se ha adoptado el modelo de libertad vigilada y control directo⁵.

5. CONTROL DE PRECIOS POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

³ Barrientos Felipa, Pedro. Precios: Marketing y Economía. Lurín-Perú. En ByAsociados. Consultores en Marketing. P. 4

⁴ Ministerio de Salud y Protección Social. ABECÉ Regulación de Precios de Medicamentos. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/MET/abece-regulacion-precios-medicamentos.pdf>

⁵ Ibídem.



Ahora bien, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con facultades para ejercer el control y vigilancia de los precios en los siguientes casos:

5.1 Medicamentos o dispositivos médicos: En virtud del artículo 132 de la Ley 1438 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá la función de sancionar cualquiera de las entidades, agentes y actores de las cadenas de producción, distribución, comercialización y otras formas de intermediación de medicamentos, dispositivos médicos o bienes del sector salud, cuando infrinjan el régimen aplicable al control de precios establecido en la Ley 1438 de 2011.

5.2 Leche cruda: Siguiendo lo dispuesto por el artículo 26 de la Resolución 017 de 2012 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá la facultad de investigar administrativamente y sancionar a los agentes económicos compradores de leche cruda, que incumplan con el régimen de control de pagos de leche cruda al proveedor, en los términos de la Resolución 017 de 2012 y las normas que la adicionen o sustituyan.

5.3 Productos agroquímicos: El Decreto 1988 de 2013, compilado en el Decreto 1071 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural) establece el régimen de control de precios a los productos fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios y productos genéricos de uso pecuario nacionales o importados, utilizados para la producción agropecuaria. En el artículo 2 de dicha norma, modificada por el artículo 2 del Decreto 625 de 2014, estableció que las personas naturales y jurídicas señaladas en el ámbito de aplicación, deberán reportar la información solicitada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los formatos establecidos por dicha Entidad, indicando lo siguiente:

“También están contemplados en el deber de reporte los periodos en los cuales las personas naturales o jurídicas no realizaron las actividades mercantiles objeto de reporte, caso en el cual, deberán cumplir con este deber indicando que los valores por concepto de precios, cantidades y costos son iguales a cero (0).

El incumplimiento del deber de reportar, será informado a la Superintendencia de Industria y Comercio por constituir una posible infracción a las normas sobre control de precios.

Mediante acto administrativo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptará el Manual para el Reporte de Información, en el cual establece los formatos y las instrucciones correspondientes para el efecto”



En ese sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades de control y vigilancia sobre los agentes obligados a reportar los precios de los fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios y productos biológicos de uso pecuario, sobre las obligaciones de efectuar el reporte de los precios al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio vigila las obligaciones de los agentes obligados a reportar los precios de los medicamentos veterinarios y los productos biológicos de uso pecuario, que eventualmente pueda ser empleados en la fabricación del alimento para mascotas. No tiene atribuciones para vigilar expresamente el reporte de los precios de los alimentos de los animales.

6. INFORMACIÓN PÚBLICA DE PRECIOS

En el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011, se indica que el proveedor está obligado a informar al consumidor el precio de venta al público, el cual debe incluir los impuestos y costos adicionales y se debe informar visualmente. También se indica que el consumidor está obligado a pagar el precio anunciado. La norma indica también que los costos adicionales al precio, generados por estudio de crédito, seguros, transporte o cualquier otra erogación a cargo del consumidor, se deberá informar adecuadamente, indicando el motivo detrás del valor adicional de los mismos. A su vez, en el caso que aparezcan dos (2) o más precios o que existan tachadura o enmendaduras, el consumidor estará obligado a pagar el valor más bajo de los que aparezcan indicados.

De igual manera, se establece que cuando el producto esté sujeto a control directo de precios por parte del Gobierno Nacional, el precio fijado será el máximo que se puede establecer al consumidor, y deberá ser informado por el productor en el producto, sin perjuicio de que el proveedor pueda establecer un precio menor. Por último, el artículo 26 de la Ley 1480 indica que los organismos o autoridades encargados de establecer o fijar precios de bienes o servicios, ordenarán la disposición respectiva mediante publicación en el Diario Oficial y en al menos dos (2) diarios de amplia circulación nacional. La norma indica que tras su publicación, tanto proveedores y productores deberán adecuar sus precios en el lazo de dos (2) días a partir de su publicación en el Diario Oficial.

7. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA.

Siguiendo el marco jurídico expuesto, mediante el cual se han presentado consideraciones de orden constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal, nos permitimos dar respuesta a la consulta realizada de la siguiente manera:

1. Siguiendo los preceptos constitucionales, en Colombia la actividad económica y la iniciativa privada gozan de libertad para ser ejercidas, atendiendo los límites del bien común. Por ese motivo, el Estado sólo podrá intervenir en la economía por mandato de la ley, y en las actividades señaladas en el artículo 334 de la Constitución Política. En consecuencia, la fijación de los precios para la comercialización de bienes y servicios corresponde a las dinámicas propias derivadas de la oferta y la demanda en el desarrollo del libre mercado.
2. Aunque el Estado en principio no tiene injerencia en la determinación de los precios del mercado, por mandato de la ley y atendiendo a los límites del bien común, para determinados casos se ha establecido una vigilancia por parte del Estado sobre los precios de determinados productos. Dicha vigilancia se ejerce desde dos modelos principalmente: la libertad vigilada donde los productores y distribuidores deben reportar ante la autoridad competente los precios adoptados y el control directo, donde los productores y distribuidores deben adoptar los precios máximos fijados por la autoridad competente.
3. Bajo los supuestos previamente mencionados, esta Superintendencia cuenta con funciones para vigilar los precios de (I) medicamentos y dispositivos médicos según lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 1480 de 2011 (II) la leche cruda en los términos de la Resolución 017 de 2012 y (III) los precios de los productos agroquímicos en los términos del Decreto 1071 de 2015.
4. Ahora bien, la vigilancia sobre los precios de los productos agroquímicos corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer control y vigilancia sobre los agentes obligados a reportar los precios de los fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios y productos biológicos de uso pecuario. Aunque dichas funciones no implican la vigilancia sobre los precios de los alimentos de los animales, si pueden recaer sobre productos biológicos de uso pecuario que se puedan emplear en la elaboración del mismo.
5. Finalmente, es preciso indicar que en el Estatuto del Consumidor se pone a cabeza del proveedor, la obligación de informar al consumidor el precio de venta al público junto con los impuestos y costos adicionales, el cual debe ser informado visualmente.

6. Si el producto se encuentra sujeto al control de precios directos por parte del Gobierno, el precio de venta al consumidor deberá corresponder al máximo fijado por la autoridad respectiva, sin perjuicio de que el proveedor pueda establecer un precio menor. A su vez, la autoridad mediante resolución, fijará el precio correspondiente mediante publicación en el Diario Oficial y en al menos dos diarios de amplia circulación.

En ese orden de ideas, esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma se expone bajo los parámetros del artículo 28 de la ley 1437 de 2011, esto es, bajo el entendido que las mismas no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia ni son de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, así como las resoluciones y circulares proferidas por ésta Superintendencia, las puede consultar en nuestra página web <http://www.sic.gov.co/Doctrina-1>

En la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio estamos comprometidos con nuestros usuarios para hacer de la atención una experiencia de calidad. Por tal razón le invitamos a evaluar nuestra gestión a través del siguiente link <http://www.encuestar.com.co/index.php/2100?lang=es>

Atentamente,

JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA
JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA

Elaboró: María Paula Garzón Martínez
Revisó: Jazmín Rocio Soacha Pedraza
Aprobó: Jazmín Rocio Soacha Pedraza

