

## **CAPITULO 3**

### **LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA CONSUMA CARIBE EN CARTAGENA: DIAGNÓSTICO, AVANCES E IMPACTOS**

# **DERECHO DEL CONSUMO**



## CAPITULO 3

# LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA CONSUMA CARIBE EN CARTAGENA: DIAGNÓSTICO, AVANCES E IMPACTOS

Rosaura Arrieta Flórez <sup>4</sup>  
Katleen Marun Uparela <sup>5</sup>

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza la experiencia del programa Consuma Caribe, como ejercicio de articulación interinstitucional a nivel territorial en la región. Para hacerlo, partimos de la premisa de que para superar las barreras a la descentralización real y efectiva de las políticas públicas (en este caso la política pública de protección al consumidor) es necesario generar alianzas entre el sector público, la academia y la sociedad con el fin de reducir la distancia y la desconfianza existente entre las instituciones y el ciudadano, y pueda darse un aumento en los niveles de protección y promoción de los Derechos.

El capítulo presenta los resultados del programa Consuma Caribe en Cartagena, el cual desde su formulación observó la necesidad de articular esfuerzos entre los diferentes actores del territorio, y durante más de dos años implementó estrategias de formación en derechos, empoderamiento y participación ciudadana, fortalecimiento institucional y atención en los consultorios jurídicos de las universidades de la ciudad.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: en la primera sección se presenta la arquitectura institucional existente en la ciudad antes de iniciar el programa, y las transformaciones experimentadas luego de su ejecución.

---

4 Docente instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno. Universidad de Cartagena. Investigadora de grupo de investigación CTS. Investigadora principal Proyecto Cartagena dentro del programa Consuma Caribe. [lpreg2@unicartagena.edu.co](mailto:lpreg2@unicartagena.edu.co)

5 Abogada de la Universidad de Cartagena, joven investigadora del Programa Consuma Caribe, investigadora del Grupo Conflicto y Sociedad. [katleenmu@gmail.com](mailto:katleenmu@gmail.com)

En la segunda sección se presentan los resultados del diagnóstico realizado en el año 2015 a partir de la triangulación de los instrumentos de recolección de información cuantitativa (encuesta) y cualitativas (talleres y grupos focos), los cuales permitieron construir la estrategia de intervención en la ciudad.

Por último, se presentan los resultados de la implementación del programa en los diferentes ámbitos de acción.

## PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN CARTAGENA: DIAGNÓSTICO Y TRANSFORMACIONES

En el año 2015, antes del inicio del programa de investigación y tres años después de la entrada en vigencia de la Ley 1480 de 2011, el mapa de actores para la protección al consumidor en la ciudad de Cartagena se mostraba bastante incipiente pues no se contaba con una institucionalidad suficientemente comprometida, ni con los actores necesarios para que el nivel de protección de estos derechos aumentara.

Lo anterior se puede atribuir a que la Alcaldía de Cartagena, como máxima autoridad para la protección al consumidor, no había asumido sus funciones (ni lo ha hecho por completo en la actualidad), desconocía la asignación de las mismas y el marco de sus competencias.

Esto nos lleva analizar el rol del resto de los actores, que para ese momento eran la Personería Distrital, que brindaba atención en temas de servicios públicos y telefonía móvil, y la única Liga de Protección al Consumidor, insuficiente para una ciudad de 1.024.882 habitantes, según proyecciones de población del DANE para el año 2017. (DANE 2005).

Como dijimos, la Personería Distrital atendía dos temas específicos: servicios públicos y telefonía móvil, mientras que la Liga de Consumidor estaba dirigida y atendida por un solo abogado, quien conocía las solicitudes de los consumidores frente a las controversias (imagen 3).

**Imagen 3. Mapa de actores para la protección al Consumidor en Cartagena, 2015**



Fuente: elaboración de las autoras.

Gracias a la implementación del programa Consuma Caribe y de otros proyectos como la Ruta del Consumidor y las Casas del Consumidor por parte de la Red Nacional

de Protección al Consumidor (en adelante RNPC), el panorama institucional en la región involucra a nuevos actores, que dinamizan y clarifican la ruta de atención al consumidor en la ciudad (imagen 4).

**Imagen 4. Mapa de actores para la protección al Consumidor en Cartagena, 2017**



Fuente: elaboración de las autoras.

En la actualidad el mapa de actores está conformado por autoridades, instituciones y asociaciones, y refleja una mayor articulación y cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 1480 de 2011 en el plano territorial, lo cual es un avance pero no el último paso para aumentar la promoción y protección de los derechos del consumidor en la ciudad.

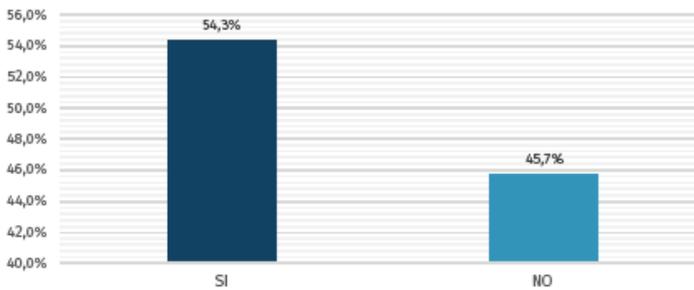
## CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA EN LA CIUDAD DE CARTAGENA

En Cartagena se encuestaron 387 personas entre 15 y 69 años de edad, de las cuales 229 (60.6%) son mujeres y 158 (39.4%) son hombres. De estos, el 74.9% no se reconoce como parte de ninguna etnia, el 20.2% se reconoce como negro, mulato, afrodescendiente o afrocolombiano, 4.7% se considera indígena, y el 0.3% como raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia.

De la muestra encuestada el 41.1% laboró la semana anterior a la encuesta y el 2.6% estuvo buscando empleo. El 47.9% de la población es inactiva. Los resultados de ocupación y posición ocupacional arrojados por la encuesta son consistentes con los bajos niveles de ingresos. Es así como el 83.4% de los encuestados recibe hasta dos salarios mínimos, de los cuales cerca del 50% recibe menos de un salario mínimo. En contraste, menos del 5% de los encuestados devenga más de cinco salarios mínimos.

La encuesta permite identificar el nivel de conocimiento que tienen los encuestados sobre sus derechos, la norma que los regula y las instituciones encargadas de garantizarlos y promoverlos. En ese contexto, el 54,3% de los encuestados afirma no conocer sus derechos y el 49% no conoce el Estatuto del Consumidor, tal como se observa en la gráfica 1.

**Gráfica 1. Conocimiento de los derechos de los consumidores**



Fuente: Las autoras con base en encuesta Consuma Caribe (2015)

A partir de la triangulación de la información cuantitativa recopilada en la encuesta y la cualitativa recopilada con talleres diagnósticos y grupos focales, se observa un nivel intermedio de conocimiento de derechos, teniendo en cuenta que más de la mitad de la población encuestada y participante de los talleres no logra hacer una distinción entre sus derechos fundamentales y sus derechos como consumidor, lo que claramente reduce sus capacidades para exigir sus derechos a través de las vías más apropiadas para hacerlo.

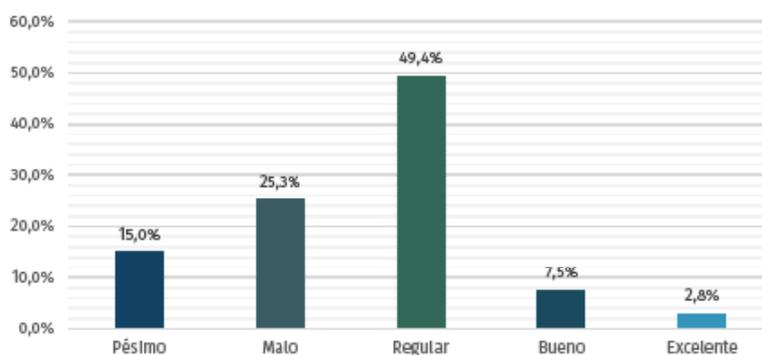
De igual forma se preguntó a los encuestados sobre su percepción de la calidad de la promoción y protección de los derechos en la ciudad. Los resultados muestran que sólo el 10,3% de los encuestados considera que sus derechos como consumidores son protegidos adecuadamente (bueno y excelente), mientras que el 38,6% evalúan el grado de promoción como malo o regular.

Estos resultados son preocupantes en la medida que la promoción y la protección de los derechos de los consumidores son responsabilidad de los miembros de la Red Nacional de Protección al Consumidor, especialmente las alcaldías como máxima autoridad en los territorios de la política pública. (Ver gráfica 2)

Teniendo en cuenta lo anterior, en los talleres de diagnóstico participativo se indagó sobre la percepción que tienen las comunidades sobre las instituciones que hacen parte de la Red Nacional de Protección al Consumidor. Se encontró que los consumi-

dores identifican como las instituciones más alejadas del consumidor al Consejo Local de Protección al Consumidor, a la Gobernación de Bolívar, a la Alcaldía Mayor de Cartagena, y a la Liga de Consumidores, por considerar que su presencia en el territorio no es efectiva y porque no actúan dentro del ámbito de sus competencias para proteger al consumidor.

**Gráfica 2. Calificación nivel de protección de los Derechos**



Fuente: las autoras con base en encuesta Consuma Caribe (2015)

Contrario a esto señalan como instituciones cercanas a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Personería Distrital de Cartagena, ambas por brindar atención a los consumidores.

Es decir, los consumidores identifican como instituciones más cercanas una de orden nacional y otra que no hace parte de la RNPC, dejando en evidencia el bajo nivel de descentralización de la política pública en la ciudad.

Otro indicador que da cuenta de las capacidades reales de los ciudadanos para exigir sus derechos es el conocimiento de la ruta de atención cuando se presentan problemas. De los encuestados, el 71.6% no sabe a dónde acudir en caso de vulneración de sus derechos. En este sentido, los participantes de los talleres manifestaron barreras adicionales para la exigibilidad de los derechos diferentes del conocimiento de la ruta de atención; una de las más mencionadas es la incapacidad institucional para asumir las funciones que la norma establece.

Siguiendo con esta misma línea, y con el componente relacionado con la ruta de acceso a los derechos de los consumidores, el 78% de los encuestados considera que las autoridades no han tomado los correctivos para hacer valer los derechos de los con-

sumidores, información que concuerda con la percepción que tiene la población acerca de la presencia y cercanía institucional y el papel pasivo que están cumpliendo en la tarea de promoción y protección de sus derechos.

Po último, en lo que respecta al componente de vulneración de derechos, el 55.8% reporta inconvenientes en la compra de un bien o servicio; el 44.2% no. Adicionalmente, el 63.6% de los encuestados considera que las empresas no respetan los derechos del consumidor. Frente a este punto los asistentes a los talleres señalan como empresas más recurrentes en este tipo de vulneración a las empresas de telefonía móvil, a los almacenes de cadena como Éxito y Olímpica, Muebles Jamar, estaciones de servicio y concesionarios de automotores.

Finalmente, para hacer efectivos los derechos y exigirlos ante un posible caso de vulneración, el consumidor debe estar medianamente informado acerca de cuáles son los mecanismos y figuras jurídicas de las que puede valerse en esos casos. El conocimiento del Estatuto del Consumidor cobra gran importancia porque establece cuáles son estos mecanismos y cómo ejercerlos.

El desconocimiento del Estatuto del Consumidor (49.4%) deriva en que el 69.7% de los casos que admitieron tener inconvenientes y vulneración de sus derechos no interpusieron ninguna acción, y solo el 30% sí pudo hacerlo. La premisa anterior se confirma aún más con la siguiente información: 85 de cada 100 entrevistados no conoce la diferencia entre una denuncia y una acción de protección al consumidor, distinción clave para tutelar el interés jurídico especial en cada caso, dependiendo del carácter general o particular del mismo.

En la mayoría de los casos (59.4%) los consumidores consideran que las acciones interpuestas no son efectivas, esto puede explicarse desde el punto anterior, es decir que no necesariamente se debe a que la acción no sea efectiva, sino a que elección del consumidor no es la adecuada para dar solución a su caso específico, lo que se deriva directamente de la imposibilidad de distinguir entre una denuncia y una demanda y los casos en los que debe hacer uso de cada mecanismo.

## **CONSUMA CARIBE EN CARTAGENA**

Una vez identificada la situación inicial de los Cartageneros frente a sus derechos como consumidores, el programa Consuma Caribe inició en Cartagena sus actividades de formación a ciudadanos, conformación de ligas de consumidores, fortalecimiento institucional de la mano de la Alcaldía de Cartagena y la Red Nacional de Protección al Consumidor (RNPC) y la atención en el consultorio jurídico de la Universidad de Cartagena y en la Casa de Consumidor. Con base en lo anterior se presentan en las siguientes categorías los principales impactos del Programa en la ciudad:

## Fortalecimiento institucional

Dentro de las acciones desarrolladas para aportar al fortalecimiento institucional se llevaron a cabo periódicamente mesas de trabajo con autoridades, en las que se involucraron a entidades como alcaldías, ligas de consumidores, asociaciones y Casas del Consumidor<sup>6</sup>.

### **Imagen 5. Conversatorio: “Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la Costa Caribe Colombiana**



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en el conversatorio.

A través de esta estrategia se logró progresivamente un papel más activo de la alcaldía en las actividades organizadas por los miembros de la RNPC más activos en el territorio, como las Casas del Consumidor.

Adicionalmente se realizaron jornadas de formación dirigidas a los funcionarios de las autoridades del orden territorial con el fin de desarrollar competencias organizativas y operativas al interior de la entidad, que permiten a mediano plazo facilitar el cumplimiento de sus funciones en materia de protección al consumidor, asumiendo con mayor compromiso y liderazgo esta tarea.

La organización de estas mesas de trabajo, y el desarrollo de las actividades de formación que paralelamente se han llevado a cabo con las instituciones, han facilitado la coordinación entre todos los actores presentes en el territorio, aspecto que como pudo ser observado en el diagnóstico inicial era imperceptible debido al desconoci-

6 Casas del Consumidor: “son un proyecto de la Superintendencia de Industria y Comercio, en asociación con las alcaldías municipales de diferentes capitales del país, mediante el cual se adecuan y dotan inmuebles para agrupar la oferta institucional de las autoridades del orden nacional y local que hacen parte de la Red Nacional de Protección al Consumidor.” (Red Nacional de Protección al Consumidor, 2016).

miento que tenían las entidades de su papel dentro de la RNPC. *“Actualmente se puede hablar de alcaldías y ligas que tienen mejores canales de comunicación y coordinación con los demás miembros de la RNPC del orden nacional, gracias a que conocen mejor sus funciones y a sus aliados en los territorios.”* (Marún & Sayas, 2016).

Lo anterior ha permitido una armonización entre las instituciones al punto de que se puede evidenciar en el territorio la realización de actividades de manera conjunta entre Consuma Caribe, Casas del Consumidor, Ligas y Alcaldías, y como resultado de ello una mejora progresiva en la gestión pública. En palabras de Canto (2012):

*“Se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos. Gobernar ya no es la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados, en cambio, se concibe como un proceso abierto de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y sus propias percepciones vivenciales de la realidad; es el mundo de las políticas públicas abiertas y participativas, que se presumen auténticamente públicas y ya no sólo gubernamentales.”* (Canto, 2012, p. 346)

## Empoderamiento ciudadano y apropiación social del conocimiento

Con base en los datos arrojados por el diagnóstico se diseñó e implementó una metodología de formación participativa en una serie de talleres denominados *“Formador de formadores”*, para cuyo desarrollo se elaboró un material pedagógico y didáctico especial, la cartilla *“Participación ciudadana y derechos de los consumidores: estrategia formadora de formadores.”*

Gracias a esta estrategia, en Cartagena se realizaron 14 talleres para formación de formadores, cuyo impacto se observa en la capacitación de 372 personas en temas relacionados con sus derechos como consumidores y los mecanismos legales para hacerlos efectivos en caso de vulneración.

Adicionalmente, el empoderamiento ciudadano también ha crecido gracias al fortalecimiento comunitario, lo que ha hecho posible la formación de grupos de personas en distintos territorios que se organizan bajo la asesoría del Programa para crear Ligas de Consumidores, que: *“puedan actuar como organizaciones de carácter privado que coadyuven en la promoción y protección de los derechos de los consumidores, especialmente en aquellos municipios en donde no se cuenta con cierta presencia institucional, y para que a través de estas Ligas sean canalizadas y orientadas las quejas y dudas de los consumidores del territorio”*. (Marún & Sayas, 2016).

### Imagen 6. Taller formador de formadores San Andrés



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en taller formador de formadores en San Andrés Isla.

### Imagen 7. Taller fortalecimiento comunitario y formador de formadores Santa Catalina



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en taller formador de formadores en el municipio de Santa Catalina.

Desde el proyecto Cartagena se realizaron en total siete (7) talleres de fortalecimiento comunitario, repartidos en los municipios de Santa Catalina y Santa Rosa de Lima, en la comunidad de Tierrabomba y Pontezuela, así como en los municipios de San Jacinto, Marialabaja para conformación de la liga de consumidores y la comunidad de Pontezuela. Así mismo, se conformó una nueva liga de consumidores en el municipio de Santa Catalina y se realizaron cinco capacitaciones a los estudiantes y docentes de los consultorios jurídicos de la Universidad de Cartagena y la Universidad Sergio Arboleda sobre la dinámica de atención a los usuarios y el manejo, registro y gestión de los casos en HORUS, con acompañamiento de funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio, y otras temáticas sobre derecho del consumo.

### Imagen 8. Brigada jurídica de protección al consumidor



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe en la Brigada Jurídica de atención al consumidor, Universidad de Cartagena.

Lo anterior resulta significativo en contextos en los que no ha sido posible articular a las alcaldías e instituciones locales para el cumplimiento de sus funciones, convirtiéndose en lugares en los que la ruta de acceso a los derechos del consumidor es casi inexistente, pues las instituciones más activas no tienen presencia física en el territorio y los canales de comunicación son de difícil acceso para la población.

### Imagen 9. Kit consultorio jurídico Consuma Caribe



Fuente: imagen tomada por Consuma Caribe al material de apoyo suministrado por el Programa a los estudiantes de consultorio jurídico de la Universidad de Cartagena.

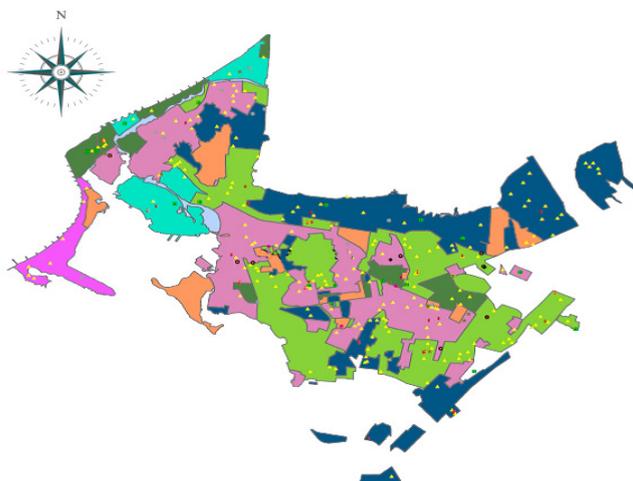
En este sentido las ligas suplen las necesidades de orientación y asesoría para los consumidores de estas zonas, convirtiéndose en una instancia de intermediación y ayuda.

## Atención

Otro de los aportes del programa en Cartagena es la atención de usuarios en los consultorios jurídicos de la Universidad y con abogados del programa en la Casa del Consumidor. En total se atendieron 317 casos, de los cuales el 85% (272 casos) eran personas de los estratos 1, 2 y 3. No obstante, tal como se observa en el mapa 1, la incidencia geográfica de la atención de Consuma Caribe la ciudad se dio en las tres localidades y en todos los estratos socioeconómicos.

En cuanto a los derechos tutelados, el 85% de las consultas fue por el derecho a la garantía, seguido por información engañosa (8%) y ventas a través de métodos de financiación (6%).

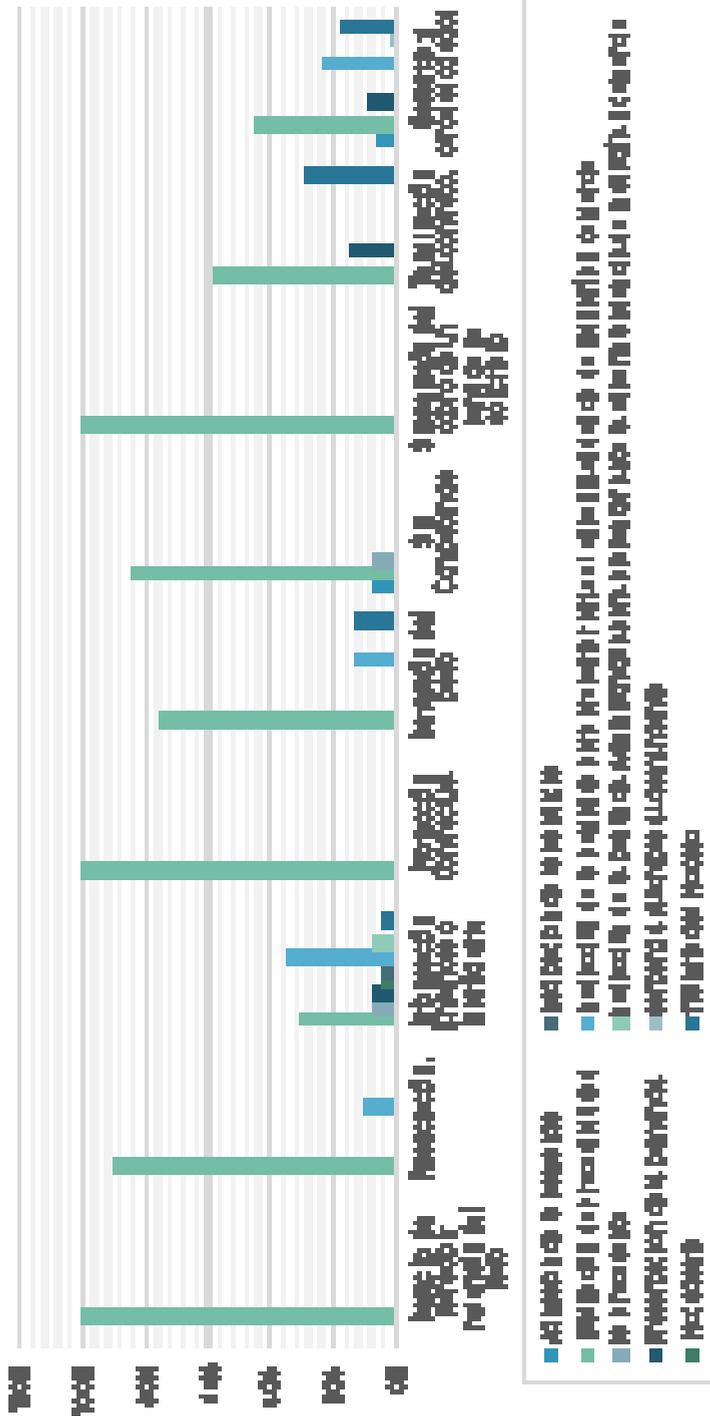
**Mapa 1. Cobertura de atención del programa Consuma Caribe en Cartagena**



Fuente: las autoras con base en HORUS (2017).

Otro indicador de la eficacia del Programa es el avance de los procesos. De los 317 casos atendidos en Cartagena, el 52% están en proceso de evaluación de procedibilidad, el 14% en trámite en la Superintendencia de Industria y Comercio, 6% tiene presentada una demanda realizada por los abogados del programa de manera gratuita, y de éstas, el 10% tiene sentencia favorable al demandante. La grafica 3 muestra el estado de avance de los procesos por tema consultado.

Gráfica 3. Estado del trámite por tema



Fuente: Sistema de Información de usuarios HORUS (2017)

## REFLEXIONES

La ejecución del programa Consuma Caribe en Cartagena permitió establecer de primera mano el diagnóstico del estado de la implementación de la política pública de protección al consumidor y evidenciar la debilidad institucional como una de las principales barreras para la descentralización efectiva de la política pública.

Esta debilidad se refleja en el desconocimiento del gobierno distrital y de otros municipios como Santa Catalina y Santa Rosa de Lima, que no conocían su rol de máxima autoridad en sus territorios para proteger al consumidor. Esta situación ha generado dificultades para los consumidores en la medida en que no cuentan con el respaldo institucional en caso de vulneración, y la ruta de atención a sus derechos es difusa, puesto que los entes institucionales son distantes frente a la protección de sus derechos.

Es importante resaltar entonces la importancia que para el Distrito de Cartagena ha tenido la consolidación de alianzas estratégicas entre la SIC, las Casas del Consumidor y la academia. Para el caso de la Universidades sobresalen sus procesos formativos, de atención jurídica y de investigación social aplicada, y por parte de las instituciones su funcionamiento activo en el territorio, brindando la atención especializada, acompañamiento institucional y ejerciendo la inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con la protección al consumidor.

La experiencia de Consuma Caribe muestra cómo desde el ámbito académico y desde la investigación social se puede incidir en procesos de formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, pues a partir de la identificación de aspectos problemáticos en situaciones concretas como esta, pueden proponerse desde la academia soluciones para la superación de los mismos (Solórzano et al, 2016).

## REFERENCIAS

- Arrieta, R & Sayas, R. (octubre de 2016). *La Descentralización de la política pública de protección de los derechos de tercera generación: el caso de la costa caribe colombiana*. XVII Congreso Internacional en gobierno, administración y Políticas públicas. Madrid, España.
- Canto, R. (2012). *Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política*. *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, nº 2, p.333-374.
- Congreso de Colombia (12 de octubre de 2011) Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. [Ley 1480 de 2011]. DO: 48220.
- Marún, K., & Sayas, R. (octubre de 2016). *Descentralización de la política pública de protección al consumidor en la costa caribe colombiana: desafíos, impactos y resul-*

tados. XVII Congreso Nacional y VI Latinoamericano de Sociología Jurídica. Tucumán, Argentina.

Solórzano, L, Marún, K & Sayas, R. (2016). *Políticas públicas de protección al consumidor en Colombia: El caso de la costa caribe colombiana*. Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno- IPREG. Cuaderno de Políticas Públicas No. 9.