



Superintendencia de Industria y Comercio

Bogotá D.C., febrero de 2026

Señora

ANDREA ROMERO BONILLA

andrea2014rb@gmail.com

Asunto: Radicación: 25-644574
Folios: 11

Respetados señores:

De conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015¹, "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", 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

En la solicitud radicada se menciona lo siguiente:

"Buenas tardes (...) separe(sic) un apartamento y comencé a pagar la cuotas, por motivos económicos y personales, opte(sic) por desistir de la compra, el apartamento tiene fecha de entrega para el 2027, no he firmado una promesa de compraventa (sic) y ahora la constructora (...) me penaliza quitándome el 50 (sic) de mi ahorro que porque así(sic) está en su clausula(sic), cosa que es injusta pues el inmueble no se perderá es queriendo obligar al comprador y pata(sic)colmo eso es un robo. Me urge asesoría para conocer mis derechos antes que ellos me quiten mi ahorro "

Previo a resolver su consulta es necesario realizar las siguientes precisiones:

2. CUESTIÓN PREVIA

Reviste de gran importancia precisar en primer lugar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular, debido a que, una lectura en tal sentido, implicaría la flagrante vulneración del debido proceso como garantía constitucional.

¹ Ley 1755 de 2015 "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo",





Superintendencia de Industria y Comercio

Al respecto, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha establecido en la Sentencia C-542 de 2005:

"Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no" ²

Realizadas las anteriores precisiones, por este medio se le suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por usted manifestadas, como sigue:

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

En atención al tema de su consulta, le informamos que las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio, según lo disponen los numerales 17 al 25, 36 al 40 y 55 al 60 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011³, a través del cual se modificó la estructura de la Entidad, en materia de protección al consumidor, tiene entre otras las siguientes facultades:

- Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor.
- Adelantar procedimientos por violación al régimen de protección del consumidor, en ejercicio de funciones administrativas y jurisdiccionales.
- Imponer sanciones por violación al régimen de protección al consumidor, una vez surtida una investigación.
- Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor con el fin de establecer criterios y procedimientos que faciliten el cumplimiento de las normas.

En virtud de dichas competencias, entre otras, las funciones que cumple esta Superintendencia se relacionan con temas concernientes a la calidad, la idoneidad y las garantías de los bienes y servicios, así como, la verificación de la responsabilidad por el incumplimiento de las normas sobre información veraz y suficiente, publicidad engañosa, indicación pública de precios y protección contractual en relación con las cláusulas abusivas.

² Corte Constitucional, Sentencia C-542 de 2005

³ Modificado por el Decreto 092 del 24 de enero de 2022.





4. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA

Frente a su consulta, en primer lugar, debe precisarse, que en virtud del principio de la autonomía de la voluntad privada la estipulación de las cláusulas de un contrato depende de aquello que se haya pactado o acordado por las partes al momento de su celebración, con la única limitación de respetar el orden público y las buenas costumbres. En este sentido, las controversias que se deriven de un posible incumplimiento contractual de las condiciones bajo las cuales se llevó a cabo la negociación, no son de competencia de esta Superintendencia sino de la jurisdicción ordinaria.

El Artículo 1494 del Código Civil, en relación con la fuente de las obligaciones establece:

"FUENTE DE LAS OBLIGACIONES. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia".

En concordancia con lo anterior, el artículo 1495 del Código Civil define el contrato así:

"Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas."

Por lo anterior, el contrato es un acuerdo de voluntades entre dos o más personas que generan derechos y obligaciones para cada una de ellas, y cuando es legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

No obstante, la celebración de un contrato, cualquiera que este sea, implica una discusión previa de las partes en relación con las cláusulas que lo integran, sin embargo, existen contratos en los que dicha discusión no se lleva a cabo, puesto que en este evento, es la empresa que ofrece el bien o el servicio quien determina las condiciones sin que el usuario tenga lugar a discutirlos, éstos son los denominados contratos de adhesión. En este tipo de negocios la parte que aprueba el texto de las cláusulas redactadas por la otra no interviene en la discusión del contenido contractual y el vínculo jurídico se establece por el simple acto de aceptación o adhesión al esquema predeterminado unilateralmente.



4.1 Alcance sobre el desistimiento e incumplimiento del consumidor

El desistimiento o incumplimiento del consumidor originado en afectaciones económicas solamente se enmarcaría en la competencia jurisdiccional de esta Superintendencia bajo un supuesto de causación específico (vulneración derechos del consumidor) y no de forma general.

Si la controversia se reduce a la simple declaratoria de incumplimiento contractual por parte del consumidor y la retención de sumas se realiza bajo una cláusula que es legal, válida y no abusiva se considera un litigio contractual que corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Civil.

No obstante, la Superintendencia está facultada para pronunciarse sobre el asunto cuando el debate se centra en determinar si la retención o la consecuencia del desistimiento del consumidor constituye una violación de sus derechos, específicamente por la existencia y nulidad de una cláusula contractual abusiva (Artículos 42 y 43 de la Ley 1480 de 2011)

Así las cosas y según su planteamiento, se trata del desistimiento del consumidor originado en sus propias afectaciones económicas, lo anterior, desborda el alcance de la competencia jurisdiccional atribuida a la Superintendencia de Industria y Comercio. Conforme lo anterior no resulta procedente que se genere un pronunciamiento conceptual sobre la materia.

De los hechos expuestos en su consulta se desprende que corresponden a un asunto que se rige por la autonomía de la voluntad privada, es decir, que puede ser pactado o acordado por las partes al momento de la celebración de un contrato, siendo ellas las que determinen el contenido y alcance de este.

Es importante tener en cuenta que las situaciones que se deriven de un posible incumplimiento contractual de las condiciones bajo las cuales se llevó a cabo la negociación, no encajaría dentro de las facultades de esta Entidad, en tanto constituye un asunto que debe dirimirse ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Así entonces y en tanto que de conformidad con lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política las autoridades administrativas solamente pueden ejercer función jurisdiccional en las materias precisas que les fije la Ley, no es posible que se emita un pronunciamiento sobre el pago de penalidades u otros elementos establecidos en un contrato de promesa de compraventa en favor del comprador.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación dentro de nuestras facultades en materia de protección al consumidor, se brindará información sobre (i) el derecho a la información en la adquisición de bienes inmuebles y (ii) la



protección contractual frente a cláusulas abusivas en contratos de adhesión.

Frente a la protección de los consumidores de proyectos constructivos destinados a vivienda, se destacan las siguientes normas:

- numeral 7 del artículo 5, artículos 23 y 26 de la Ley 1480 de 2011.
- numeral 2.6., del Título II de la Circular Única proferida por esta entidad, modificada por la Circular Externa 004 de 12 de noviembre de 2024.

4.2 Suministro de información – compra de inmuebles

Existen varias obligaciones relacionadas con la información, definida por el numeral 7 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, en los siguientes términos:

"Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización."
(Negritas fuera de texto)

Por su parte El artículo 23 de la Ley 1480 del 2011 ordena que esta información debe ser *"clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan"*.

Se tiene entonces que, si la información suministrada a los consumidores es inadecuada o insuficiente, porque carece de las características necesarias, los productores y proveedores serán responsables por todos los daños que se hayan ocasionado por no haber cumplido con este deber de información.

Finalmente, en el caso concreto de la comercialización, promoción y publicitación de proyectos constructivos destinados a vivienda, el numeral 2.6, del Título II de la Circular Única proferida por esta entidad, modificada por la Circular Externa 004 de 12 de noviembre de 2024, la Superintendencia de Industria y Comercio emitió instrucciones al respecto, destacando, entre otras, las siguientes obligaciones de todas las personas naturales o jurídicas que comercialicen, promocionen y/o publiciten proyectos constructivos destinados a vivienda:

- **Se debe informar de manera clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, el objetivo y alcance de los documentos de las etapas precontractual y contractual utilizados para la promoción o comercialización del proyecto inmobiliario, así como de los derechos que surgen de estos, de manera previa a su suscripción.**





- **Se deberá informar** de forma clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea dentro de la etapa precontractual **el valor real que asumirá el consumidor en caso de desistimiento del contrato**. Sin perjuicio de esto, no se podrán pactar cláusulas que impidan al consumidor resolver el contrato en caso de que resulte procedente excepcionar el incumplimiento del comercializador y/o promotor.
- El precio de la vivienda en Colombia se debe informar en pesos colombianos. El consumidor solo estará obligado a pagar el precio que le sea informado en el momento en que este manifieste su voluntad de querer adquirir el bien, por ejemplo, mediante la firma del contrato de separación, opción de compra, fiducia, entre otros.

Debe señalarse que según lo estipulado en la precitada Circular Externa 004 de 2024, la vigencia de lo allí establecido entró a regir desde el 12 de febrero 2025.

4.3 El régimen jurídico de los contratos de adhesión

El contrato celebrado entre un productor o proveedor con un consumidor es generalmente un contrato de adhesión, el cual es definido como *"Aquel en el que las cláusulas son dispuestas por el productor o proveedor, de manera que el consumidor no puede modificarlas, ni puede hacer otra cosa que aceptarlas o rechazarlas"*⁴.

El Estatuto del consumidor impone unos requisitos mínimos cuando el contrato celebrado entre el productor o proveedor es un contrato de adhesión. Concretamente señala lo siguiente:

"Artículo 37. *Condiciones negociales generales y de los contratos de adhesión. Las Condiciones Negociales Generales y de los contratos de adhesión deberán cumplir como mínimo los siguientes requisitos:*

1. Haber informado suficiente, anticipada y expresamente al adherente sobre la existencia, efectos y alcance de las condiciones generales. En los contratos se utilizará el idioma castellano.

2. Las condiciones generales del contrato deben ser concretas, claras y completas.

(...)

Serán ineficaces y se tendrán por no escritas las condiciones generales de los contratos de adhesión que no reúnan los requisitos señalados en este artículo".

Cuando las cláusulas del contrato han sido predispuestas por el productor o proveedor, el contrato es entonces, de adhesión, él tiene la carga de informar al consumidor suficiente, anticipada y expresamente sobre la existencia, efectos y

⁴ Ley 1480 de 2011, art. 5º, 4.





Superintendencia de Industria y Comercio

alcance de las condiciones generales. Además, las condiciones generales que rigen el contrato de adhesión deben ser concretas, claras y completas y, en cuanto a la forma, en los contratos escritos los caracteres deben ser legibles a simple vista y no incluir espacios en blanco.

Así mismo, el artículo 39 de la normatividad precitada, obliga a los productores y proveedores a entregar constancia escrita del contrato de adhesión al consumidor a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud. Adicionalmente, aquellos deberán dejar constancia de la aceptación de las condiciones generales por parte del adherente.

En síntesis, los productores o proveedores pueden establecer las condiciones en las que ofrecen sus productos, siempre que no vulneren los derechos de los consumidores.

4.4 La prohibición de las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión

El Estatuto del Consumidor otorga al consumidor el derecho de ser protegido de las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión⁵ en los siguientes términos:

“1.6. Protección contractual: *Ser protegido de las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, en los términos de la presente ley”.*

Esta prohibición de las cláusulas abusivas aplica para todos los contratos suscritos entre un productor o un proveedor y un consumidor⁶. Las cláusulas abusivas se encuentran reguladas en el Capítulo III de la Ley 1480 de 2011, específicamente en el artículo 42, dentro del cual se encuentra su definición y prohibición, así:

“Artículo 42. Concepto y prohibición. Son cláusulas abusivas aquellas que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos. Para establecer la naturaleza y magnitud del desequilibrio, serán relevantes todas las condiciones particulares de la transacción particular que se analiza.”

⁵ Ley 1480 de 2011, art. 3º, 1.6.

⁶ Al respecto la doctrina considera: “Sin embargo, resalta que en la disposición del artículo 42 del Estatuto del Consumidor no se condiciona la calificación de cláusula abusiva a que ésta haga parte de un contrato de adhesión, o al carácter de condición general: sino que la única condición que se consagró fue la de que se produzca un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor, situación que debe ser valorada teniendo en cuenta todas las condiciones de la transacción particular que se analiza”.

Giraldo López, Alejandro. Caycedo Espinel, Carlos Germán y Madriñán Rivera, Ramón Eduardo. “Comentarios al Nuevo Estatuto del Consumidor”. Ed. Legis, primera edición, 2012, página 114.





Superintendencia de Industria y Comercio

Los productores y proveedores no podrán incluir cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, en caso de ser incluidas serán ineficaces de pleno derecho”.

En los términos anteriores, las cláusulas abusivas se caracterizan por producir un desequilibrio injustificado en detrimento del consumidor, así como, en las mismas condiciones, afectar el modo tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos. En adición, el artículo 43 de la Ley 1480 de 2011 establece una lista de cláusulas abusivas que serán consideradas ineficaces de pleno derecho, así:

“Artículo 43. Cláusulas abusivas ineficaces de pleno derecho.

Son ineficaces de pleno derecho las cláusulas que:

1. Limiten la responsabilidad del productor o proveedor de las obligaciones que por ley les corresponden;

2. Impliquen renuncia de los derechos del consumidor que por ley les corresponden;

(...)

5. Establezcan que el productor o proveedor no reintegre lo pagado si no se ejecuta en todo o en parte el objeto contratado;

6. Vinculen al consumidor al contrato, aun cuando el productor o proveedor no cumpla sus obligaciones;

7. Concedan al productor o proveedor la facultad de determinar unilateralmente si el objeto y la ejecución del contrato se ajusta a lo estipulado en el mismo;

8. Impidan al consumidor resolver el contrato en caso que resulte procedente excepcionar el incumplimiento del productor o proveedor, salvo en el caso del arrendamiento financiero;

9. Presuman cualquier manifestación de voluntad del consumidor, cuando de esta se deriven erogaciones u obligaciones a su cargo;

(...)

11. Para la terminación del contrato impongan al consumidor mayores requisitos a los solicitados al momento de la celebración del mismo, o que impongan mayores cargas a las legalmente establecidas cuando estas existan;

(...)”.

Esta lista presentada por el legislador es meramente ilustrativa. En consecuencia, así no figure dentro de esa lista, será considerada abusiva cualquier otra cláusula que produzca un desequilibrio injustificado en detrimento del consumidor, así como, en las mismas condiciones, afecte el modo tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos.

En cuanto a la sanción de las cláusulas abusivas, es pertinente resaltar lo dispuesto en el 2º inciso del artículo 42 y los artículos 43 y 44 del Estatuto del consumidor:





Superintendencia de Industria y Comercio

"Artículo 42. (...) Los productores y proveedores no podrán incluir cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, en caso de ser incluidas serán ineficaces de pleno derecho".

"Artículo 43. Cláusulas abusivas ineficaces de pleno derecho. Son ineficaces de pleno derecho las cláusulas que (...)."

"Artículo 44. Efectos de la nulidad o de la ineficacia. La nulidad o ineficacia de una cláusula no afectará la totalidad del contrato, en la medida en que este pueda subsistir sin las cláusulas nulas o ineficaces. Cuando el contrato subsista, la autoridad competente aclarará cuáles serán los derechos y obligaciones que se deriven del contrato subsistente".

Aunque el artículo 44 se refiere a las sanciones de nulidad y de ineficacia, esta Oficina⁷ ha señalado que, si se realiza una interpretación en armonía con los artículos 42 y 43 antes transcritos, la sanción de las cláusulas abusivas **es la ineficacia de pleno derecho**, con lo cual estas cláusulas se tendrán por no escritas y no producirán efectos, sin que sea necesario que así lo declare un juez. Sin embargo, en caso de que se susciten diferencias entre las partes en torno a si la cláusula es o no abusiva, cualquiera de las partes puede acudir al juez mediante las acciones judiciales correspondientes con el fin de que así lo declare.

Aunado a lo anterior, los consumidores que consideren vulnerados sus derechos pueden interponer las acciones previstas en los artículos 56 y 59 de la Ley 1480 de 2011 -Estatuto del Consumidor-.

Así, el pronunciamiento sobre la posible responsabilidad de productores y/o proveedores, por inclusión de cláusulas abusivas, **solo podrá darse dentro de un proceso de argumentación y debida** motivación fáctica y jurídica, autónoma y libre - dentro de los límites de la Constitución y la ley - que sustente de manera lógica y razonable la decisión que la autoridad tome al respecto.

Debe señalarse que las decisiones que se adoptan en ejercicio de la función jurisdiccional corresponden a la valoración del juez conforme lo probado. Se debe considerar adicionalmente que la normativa de consumo - artículo 42 de Ley 1480 de 2011- **no determina ningún tipo de parámetro porcentual para establecer el monto límite de una cláusula penal**, se acude en estos

⁷ Superintendencia de Industria y Comercio, Concepto 21-008555. La doctrina también sostiene esta tesis, véase, Rodríguez Yong, Camilo Andrés, *Una aproximación a las cláusulas abusivas*, Bogotá: Universidad del Rosario y Legis, 2013, 67-71. Del mismo autor, "Algunas reflexiones en torno a las cláusulas abusivas y la Ley 1480 de 2011", *La protección al consumidor en el derecho colombiano*, Bogotá: Universidad del Rosario y Legis, 2024, p. 156. Igualmente, Valbuena Quiñones, Gustavo, "Reflexiones sobre el tratamiento de las cláusulas abusivas en Colombia", *Perspectivas del Derecho del Consumo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 427.





Superintendencia de Industria y Comercio

casos al concepto jurídico indeterminado "*desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor*".

No obstante, frente a los aspectos señalados en su consulta, resulta de aplicación lo establecido en el artículo 867 del Código de Comercio, norma aplicable en materia de consumo en virtud del inciso cuarto del artículo 4 de la Ley 1480 de 2011: "*[e]n lo no regulado por esta ley, en tanto no contravengan los principios de la misma, de ser asuntos de carácter sustancial se le aplicarán las reglas contenidas en el Código de Comercio y en lo no previsto en este, las del Código Civil*". Esta norma del estatuto mercantil establece un límite general en virtud del cual la suma de la cláusula penal no podrá ser superior a la prestación principal garantizada:

"ARTÍCULO 867. <CLÁUSULA PENAL>. *Cuando se estipule el pago de una prestación determinada para el caso de incumplimiento, o de mora, se entenderá que las partes no pueden retractarse.*

Cuando la prestación principal esté determinada o sea determinable en una suma cierta de dinero la pena no podrá ser superior al monto de aquella.

*Cuando la prestación principal no esté determinada ni sea determinable en una suma cierta de dinero, podrá el juez reducir equitativamente la pena, si la considera manifiestamente excesiva habida cuenta del interés que tenga el acreedor en que se cumpla la obligación. Lo mismo hará cuando la obligación principal se haya cumplido en parte".
(subrayado y negrilla fuera de texto original)*

Conforme lo señalado de manera previa, las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo señalado en el literal a) del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, recaen sobre los asuntos relacionados con la "*Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor*"

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 la misma no compromete la responsabilidad de esta Superintendencia ni resulta de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

En la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio estamos comprometidos con nuestros usuarios para hacer de la atención una





**Superintendencia de
Industria y Comercio**



experiencia de calidad. Por tal razón le invitamos a evaluar nuestra gestión a través del siguiente link <https://forms.office.com/r/hUgLnS0bBN>

Le agradecemos por darnos la oportunidad de atenderle. Cualquier petición, queja, reclamo o felicitación, la pueden presentar a través de la página web www.sic.gov.co, en el enlace "Presente su PQRFS"

Atentamente,

ALEJANDRO BUSTOS MENDOZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Clara Vega
Revisó: Daniel Martínez
Aprobó: Alejandro Bustos

