

Bogotá D.C., marzo de 2026

1

**Asunto:** Radicación: 26-49941  
Folios: 8

Reciba un cordial saludo:

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la 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*”, fundamento jurídico sobre el cual se sustenta 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 radicada ante esta Entidad en la que menciona lo siguiente:

*“(…) En el Conjunto Residencial (…) cundinamrca se están cobrando cuotas y conceptos a propietarios de las torres 11, 12 y 13, que no han sido entregadas formalmente a la administración y no reciben los servicios asociados p. ej. acceso efectivo a áreas comunes, citofonía servicio de aseo. La administración contrató una empresa de cobranza externa para realizar cobros prejudiciales sin remitir facturas, estados de cuenta o liquidaciones detalladas que permitan verificar los conceptos, intereses y cálculos aplicados. CONSULTA petición de orientación legal: ¿Dentro del marco del Estatuto del Consumidor Ley 1480/2011 y la competencia de la SIC, existe obligación por parte del proveedor/administrador de suministrar factura, estado de cuenta y liquidación previa antes de iniciar gestiones de cobranza? ¿Puede la SIC ordenar la suspensión de cobros referentes a unidades no entregadas y disponer la devolución o compensación de pagos efectuados por conceptos no prestados? ¿La contratación de terceros para cobro outsourcing sin documentación previa vulnera el derecho a la información y a la protección frente a prácticas de cobro indebidas? En ese caso, ¿qué medidas correctivas puede adoptar la SIC y cuál es el procedimiento recomendado para una actuación de oficio? ¿Hay herramientas a las que puedo acceder para impedir que se realicen esas modalidades de cobro? ¿estoy obligado a pagar esos gastos jurídicos de la empresa que realia el cobro prejudicial en las condiciones antes decretas? SOLICITO: orientación precisa sobre normas aplicables, actos*





## Superintendencia de Industria y Comercio

*o decisiones que la SIC puede adoptar frente a estos hechos y el trámite recomendado para que su despacho investigue.” (Sic)*

Nos permitimos indicarle:

### 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. 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”.*

Ahora bien, una vez realizada la anterior precisión, se suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por Usted manifestadas.

### 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 2011, modificado por el Decreto 092 de 2022, a través del cual se modificó la estructura de la Entidad, en materia de protección al consumidor son las siguientes:

- 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 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.

#### 4. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONSULTA

##### 4.1. **Ámbito de aplicación del Estatuto del Consumidor**

Es importante precisar que la Oficina Asesora Jurídica no puede mediante un concepto resolver una situación de carácter particular, tampoco le es dable a esta Oficina prestar asesoría, pues de hacerlo, desbordaría la naturaleza del derecho de petición de consulta y desconocería los principios de autonomía y de distribución funcional de competencias<sup>1</sup>.

Así las cosas, es preciso indicar que el Estatuto del Consumidor - Ley 1480 de 2011 se aplica de manera residual en virtud de lo contenido en el artículo 2 de la Ley 1480 de 2011-Estatuto del Consumidor-, al establecer el ámbito de aplicación de dicha norma, así:

*"Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente.*

*Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, **evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.***

*Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados".* (Negrilla fuera de texto original).

En este sentido, la aplicación de la Ley 1480 de 2011 -Estatuto del Consumidor-, regula las relaciones de consumo, las cuales se presentan respecto de quienes buscan adquirir mediados por la oferta o publicidad, o, adquieren un bien o

<sup>1</sup> Ley 1755 de 2015. ARTÍCULO 28. Alcance de los conceptos. 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.



## Superintendencia de Industria y Comercio

servicio de productores o proveedores, para satisfacer una necesidad propia, privada, familiar o empresarial que no esté ligada intrínsecamente con su actividad económica.

En línea con ello la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en sentencia del 30 de abril de 2009, respecto a lo que constituye una relación de consumo, en los siguientes términos:

4

*"La relación de consumo constituye una particular categoría que surge entre quienes se dedican profesionalmente a elaborar o proveer bienes o prestar servicios con quien los adquiere con el fin de consumirlos; y es precisamente el consumidor, quien, por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad económica y desequilibrio, es destinatario de una especial protección normativa; por supuesto que la profesionalidad del productor que lo hace experto en las materias técnicas científicas en torno de las cuales realiza su labor, su sólida capacidad económica, su vocación para contratar masivamente, las modalidades de contratación a las que acude, entre muchas otras particularidades, lo sitúan en un plano de innegable ventaja comercial que reclama la intervención de legisladores y jueces con miras a reestablecer el equilibrio perdido".*

De igual modo, el Dr. Juan Carlos Villalba Cuellar en su libro "Introducción al Derecho del Consumo", señala:

*"En ese orden de ideas, encontramos que con el fin de delimitar el ámbito de aplicación de las relaciones de consumo para los ordenamientos jurídicos resulta importante definir el contenido y alcance de las expresiones "consumidor" y "productor" o "proveedor".*

En efecto, la citada Ley 1480 de 2011, establece en su artículo 5 las siguientes definiciones:

*"3. Consumidor o usuario. Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y **empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica.** Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario."*

*"9. Productor: Quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos. También se reputa productor, quien diseñe, produzca, fabrique, ensamble, o importe productos sujetos a reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria."*

*"11. Proveedor o expendedor: Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro." (Subraya fuera de texto original).*





Estas definiciones, recogen las consideraciones efectuadas por la Corte Suprema de Justicia en relación con la materia:

*"(...) Por tanto, la amplitud y vaguedad del concepto legal de consumidor no puede llevar a un entendimiento indiscriminado, pues con ello perdería toda razón la existencia de un régimen especial, como tampoco puede concebirse la asimilación de dicha definición con otras, como las de "Productor" y "Proveedor o expendedor", que el mismo estatuto explica en términos bien diversos, al señalar que el primero será "toda persona natural o jurídica, que elabore, procese, transforme o utilice uno o más bienes, con el propósito de obtener uno o más productos o servicios destinados al consumo público.(...)" y que por el segundo se entenderá "toda persona, natural o jurídica, que distribuya u ofrezca al público en general, o a una parte de él, a cambio de un precio, uno o más bienes o servicios producidos por ella misma o por terceros, destinados a la satisfacción de una o más necesidades de ese público".*

*En ese orden de ideas, para estos efectos estima la Corte que, con estrictez, siempre será forzoso indagar en torno a la finalidad concreta que el sujeto – persona natural o jurídica- persigue con la adquisición, utilización o disfrute de un determinado bien o servicio, para reputarlo consumidor sólo en aquellos eventos en que contextualmente, aspire a la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial – en tanto que no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica propiamente dicha, aunque pueda estar vinculada, de algún modo al objeto social- que es lo que constituye el rasgo característico de una verdadera relación de consumo. Este punto de vista, cabe resaltar, es el que puede identificarse en numerosos ordenamientos jurídicos que, como adelante se examinará, **catalogan únicamente como consumidor a quien sea destinatario final del bien o servicio, o, por otro lado, exigen que la adquisición o utilización esté ubicada por fuera de la esfera de la actividad profesional o empresarial de quien se dice consumidor (...)**<sup>2</sup>".*  
(Negrilla fuera de texto original).

Así las cosas, puede concluirse que existe una relación de consumo cuando intervienen un productor o proveedor que ofrece un bien o servicio y un consumidor que lo adquiere como destinatario final **para satisfacer una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial no ligada intrínsecamente a su actividad económica**. Esta relación se caracteriza por la posición de vulnerabilidad del consumidor frente al profesional que produce o presta el servicio, lo que justifica la especial protección prevista en la Ley 1480 de 2011 y en la jurisprudencia citada. En este marco, la relación de consumo

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 3 de mayo de 2005, expediente 1999-04421-01, Magistrado Ponente: Cesar Julio Valencia Copete



surge cuando el usuario recibe un bien o servicio cuya finalidad es el consumo final, configurándose así los presupuestos necesarios para la aplicación del régimen de protección al consumidor.

Conforme a lo indicado, se concluye entonces que la existencia de una relación de consumo es necesaria para dar aplicación a las normas de protección al consumidor. Lo que quiere decir que, cuando se trate de relaciones de gestión comercial o de prestación de servicios que pretendan la satisfacción del interés económico y por ende el desarrollo empresarial, el Estatuto del Consumidor no es la norma en materia que pueda ser aplicable.

#### 4.1.1. Régimen de propiedad horizontal

Es pertinente señalar que, en materia de Propiedad Horizontal el legislador expidió la Ley 675 de 2001, en la que, mediante el artículo 3 se define lo pertinente en materia del "*Régimen de Propiedad Horizontal*" y la obligatoriedad de constituir dicha figura jurídica, la cual, debe ser representada legalmente por la figura de un administrador, quien adelanta la gestión en los términos del artículo 51 de la citada norma, particularmente las relacionadas con el numeral 8:

*"8. Cobrar y recaudar, directamente o a través de apoderados cuotas ordinarias y extraordinarias, multas, y en general, cualquier obligación de carácter pecuniario a cargo de los propietarios u ocupantes de bienes de dominio particular del edificio o conjunto, iniciando oportunamente el cobro judicial de las mismas, sin necesidad de autorización alguna."*

Tratándose entonces de una figura, prevista en la norma, la cual, debe ser administrada conforme al acto de constitución, será dicho acuerdo de los copropietarios, el que fije las condiciones de la gestión de la copropiedad, sin que, mediante el Estatuto del Consumidor se regule en la materia.

Asimismo, mediante el artículo 78 y siguientes de la Ley 675 de 2001 se señala la facultad que tienen los copropietarios de fijar las cuotas de administración:

*"ARTÍCULO 78. Cuotas de administración y sostenimiento. Los reglamentos de las Unidades Inmobiliarias Cerradas establecerán cuotas periódicas de administración y sostenimiento a cargo de los propietarios de los inmuebles."*

Por lo que, la fijación y gestión del cobro de las cuotas de administración son objeto de regulación en marco de un acuerdo contemplado y fijado por el reglamento de propiedad horizontal, que no deviene de una relación de consumo.



## 4.2. Protección del consumidor en proyectos inmobiliarios

Por otra parte, es preciso señalar que la Superintendencia emitió la Circular Externa 04 de 2023, la cual, fue objeto de rogatoria para el año 2024 encontrándose vigente la Circular Externa 04 de 2024<sup>3</sup>. Bajo dicho documento, esta Superintendencia extendió el alcance frente a los derechos y deberes que se encuentran a favor del consumidor y a cargo de toda persona jurídica o natural que adelante la comercialización, promoción o publicidad de proyectos inmobiliarios.

Dicho esto, mediante la Circular en comento se abordó el deber de información que abarca etapas pre contractuales y contractuales, para así, garantizar a los consumidores, contar con la base legal para presentar sus reclamaciones o quejas. Entre los aspectos relevantes y acordes a su interrogante, se plantearon obligaciones que prevén la necesidad de fijar las instancias y etapas de entrega de los proyectos inmobiliarios. En estos términos, mediante el artículo 2.16.2. de la Circular, se indicó que:

### **"2.16.2. Deber de informar**

*De acuerdo con el Capítulo Único del Título V de la Ley 1480 de 2011, quien realice venta de proyectos inmobiliarios para vivienda 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.*

(...)

*Así mismo, se debe informar el valor aproximado de la cuota de administración de manera estimativa, el estrato socioeconómico que tendrá el inmueble (el cual podrá estar sujeto a modificación por parte del respectivo municipio o distrito), las características de las zonas de parqueo y, de manera general, las características de los muebles y equipos que se van a entregar y el tipo y calidad de los acabados.*

(...)

*En el mismo sentido, desde la etapa precontractual se debe informar la fecha estimada de entrega y que esta se encuentra sujeta a cambios por fuerza mayor, hecho de un tercero o causas extrañas al productor o proveedor.*

(...)

<sup>3</sup> <https://sedelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normativa/Circular%20Externa%20No.%20004%20del%2012%20de%20noviembre%20de%202024%20%281%29.pdf>





## Superintendencia de Industria y Comercio

*Si el proyecto se realizará por etapas, esto deberá ser informado al consumidor. De igual manera, deberá indicarse qué zonas comunes se entregarán con cada etapa y el tiempo estimado para desarrollar cada etapa.*

(...)”

8

En este sentido, desde dicha Circular la Superintendencia ha planteado la importancia del derecho a la información que le asiste al consumidor inmobiliario, y los deberes que deben tener en cuenta los agentes que realizan dicha comercialización, extendiendo el deber de información a dichos bienes, entendiendo la naturaleza de la relación comercial, del cual, se deriva la posibilidad del consumidor a conocer las etapas y los costos asociados a las cuotas de administración.

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

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, los puede consultar en nuestra página web <https://buscadorconceptos.sic.gov.co/#/search>

Atentamente,

**ALEJANDRO BUSTOS MENDOZA**  
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Manuel Cepeda  
Revisó: Nataly Ramírez  
Aprobó: Alejandro Bustos

