


Criterios para delimitar la noción de consumidor empresario en el régimen general y en algunos regímenes especiales del derecho del consumo en Colombia*

Criteria for defining the concept of consumer-business owner in the general regime and in certain special regimes of consumer law in Colombia

Maria Elisa Camacho López¹



¹ Docente investigadora del Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados de la Universidad Externado de Colombia. Doctora en Sistema Jurídico Romanístico y Unificación del Derecho, Universidad de Roma ii Tor Vergata, Roma, Italia. Magíster en Sistema Jurídico Romano, Unificación del Derecho y Derecho de la Integración, Universidad de Roma ii Tor Vergata, Roma, Italia. Especialista en Derecho Comercial, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Correo: maria.camacho@uexternado.edu.co.  ORCID: 0000-0001-5517-6116, CVLAC: rh=0001454959.

Resumen

En este artículo se identifican y analizan los criterios que permiten precisar cuándo un empresario puede ser considerado consumidor en el derecho colombiano, de acuerdo con el régimen general y con algunos regímenes especiales —particularmente el financiero y el de los servicios públicos domiciliarios— y las controversias que se generan en su aplicación,

con el fin de dilucidar aquellos eventos en los que los empresarios gozan de una particular protección contractual debido a la asimetría en su poder de negociación. Para ello, se tienen en cuenta las razones que justifican un tratamiento diferenciado entre los regímenes especiales y el general. Esta investigación tiene un enfoque teórico que se basa en el análisis de normas y, también, de decisiones de carácter administrativo, jurisprudencial y en interpretaciones hechas por la doctrina sobre la materia.

*El presente artículo hace parte del proyecto de investigación titulado: “La contratación adhesiva entre empresarios”, de la Línea en Contratos del Grupo de Investigación de Derecho Comercial Colombiano y Comparado de la Universidad Externado de Colombia.

Palabras clave:

consumidor-empresario, consumidor-financiero, usuario de servicios públicos domiciliarios, adhesión contractual.

Abstract

This article identifies and analyses the criteria that determine when an entrepreneur can be considered a consumer under Colombian law, in accordance with the general regime and certain special regimes —particularly those governing finance and residential public services— and the disputes that arise in their application, with the aim of clarifying those events in which entrepreneurs enjoy special contractual protection due to asymmetry in their bargaining power. To this end, the reasons justifying differentiated treatment between the special regimes and the general regime are noted. This research has a theoretical approach based on the analysis of regulations, as well as administrative and jurisprudential decisions and interpretations made by doctrine on the subject.

Keywrds:

Business consumer, financial consumer, customer, standard form contract.

Introducción

En el derecho colombiano, la contratación adhesiva no goza de una regulación general aplicable a cualquier relación jurídica entre particulares, pero sí de una regulación en materia de consumo. La aplicación de las normas sobre el derecho del consumo requiere la existencia de una relación de consumo —aunque solo se diga así en forma expresa en la Ley 1480 de 2011— compuesta por dos

partes, una de las cuales es el consumidor. La calidad de consumidor o usuario varía según exista o no una regulación especial para determinado sector económico, pues en dicho caso se aplicarán los criterios previstos en la noción de consumidor de las normas especiales, mientras que, de no existir, se recurre al régimen general de la Ley 1480 de 2011 y, por tanto, al concepto de consumidor contenido en ella.

A partir de una somera revisión de la noción de consumidor en el régimen general y, en algunos especiales, se colige que el empresario se debe entender como: “aquella persona natural o jurídica que en nombre propio ejercita una actividad de intermediación en el mercado, con fines de lucro” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-265/19) puede ser considerado consumidor. Sin embargo, al hacer un análisis más detenido de las definiciones de consumidor en el régimen general y en aquellos especiales, se observa que en algunos hay una mayor amplitud que en otros en lo referente a su aplicación a los consumidores-empresarios, como, también, diferentes interpretaciones sobre dichos conceptos tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, lo que, obviamente, incide en la extensión de los sujetos protegidos por medio de las normas de consumo y, de contera, en los sujetos que gozan de una regulación aplicable en la contratación adhesiva.

En efecto, si se hace foco en la adhesión contractual, se tiene entonces que cuando un empresario celebra un contrato por adhesión, es decir, cuando adhiere al contenido predispuesto por la otra parte sin posibilidad

de discutirlo y, por tanto, de modificarlo, será preciso establecer si en ese contrato por adhesión el empresario ha actuado como consumidor o no, pues en el primer caso gozará de la protección contractual prevista con ocasión de la adhesión, ya sea la general o una especial, mientras que, en el segundo evento, no tendrá una protección contractual diferente de aquella que se desprenda de las normas generales de los contratos y obligaciones consagradas en el derecho colombiano. Por esta razón, por medio del presente estudio se pretende responder a la pregunta de ¿cuáles son los criterios que permiten determinar cuándo un empresario es consumidor según el régimen general y algunos regímenes especiales en la materia? y ¿cómo es su aplicación práctica?

Aunque estas preguntas pueden parecer superfluas, son varias las razones que justifican su resolución. En primer lugar, permiten profundizar en la noción de consumidor y en las posibles contradicciones que se pueden dar en su tratamiento legal, doctrinario y jurisprudencial. Asimismo, ayudan a resolver la aparente paradoja que envuelve el reconocimiento del empresario como consumidor en la medida en que este puede ser, también, productor o proveedor en otra relación de consumo, lo que se refleja hasta el día de hoy en algunas experiencias foráneas en las que no se comprende a los empresarios dentro del concepto de consumidor¹ o en las que hasta hace poco

tiempo se empezó a dar cabida a ciertos empresarios para una protección particular². De otra parte, en un sentido más práctico, formularse estas preguntas es útil porque permite discernir si a un contrato se le aplican las normas de protección contractual previstas para la contratación adhesiva en el derecho del consumo.

Para dar respuesta a las preguntas planteadas, se considera necesario empezar por identificar el ámbito de aplicación del régimen general del derecho del consumo en Colombia, algunos de los regímenes especiales del derecho del consumo; concretamente, se analizará la situación en el régimen financiero debido a sus más recientes controversias y el de los servicios públicos domiciliarios por considerarlo de gran relevancia, aunque se reconoce que hay muchos otros regímenes especiales que merecen reflexión. Luego se estudiarán los criterios que se emplean tanto en el régimen general como en los especiales para delimitar la categoría de empresario consumidor y las interpretaciones que se han dado a dichos conceptos en la doctrina y la jurisprudencia.

En esta medida, el objetivo principal es dilucidar las pautas consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano para establecer cuándo un empresario puede ser considerado consumidor de acuerdo con el

definición solo se alude a la persona física, es decir, la persona natural del derecho colombiano e, incluso, en el caso de la persona física, se excluye por completo el uso para una actividad empresarial.

¹Este es el caso del Derecho del Consumo en Italia, cuyo *Codice del Consumo* define al consumidor o usuario como: “la persona física que actúa por fines ajenos a la actividad empresarial, comercial, artesanal o profesional eventualmente desarrollada” (Decreto Legislativo 206 de 2005, Italia, art. 3º,1, a). Como se puede apreciar en esta

²Esto ocurre en el derecho francés, en el que se introdujo la figura del *non-professionnel*, entendida como: “toda persona jurídica que no actúe con fines profesionales” (Ordenanza 301 de 2016, Francia, artículo introductorio). Sobre este tema se recomienda revisar (Mato, 2015).

régimen general y especial y cómo es su aplicación.

Esta es una investigación con enfoque cualitativo, pues busca comprender las dificultades que se presentan en torno al reconocimiento de los empresarios como consumidores en Colombia, tanto en el régimen general como en algunos regímenes especiales que, con frecuencia, plantean este tipo de problemáticas. Se basa en el análisis de normas como, también, de decisiones de carácter administrativo, jurisprudencial y en interpretaciones hechas por la doctrina sobre la materia.

I. Criterios para delimitar la noción de consumidor en el régimen general de derecho del consumo en Colombia y las vicisitudes que presenta su aplicación

1. Sobre el carácter general y suplementario del Estatuto del Consumidor contenido en la Ley 1480 de 2011

El carácter general de la Ley 1480 de 2011 se prevé expresamente en su artículo 2°, inciso 2°, en el cual se indica que sus normas son aplicables, en general, a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de productores y proveedores en todos los sectores de la economía que no gocen de una regulación especial.

Asimismo, en dicho artículo se indica que, respecto de aquellos sectores de la economía que tengan una regulación especial,

las normas previstas en la Ley 1480 de 2011 se aplicarán “suplementariamente”³. Para Correa, esta expresión fue usada por el legislador para designar el carácter supletorio de la Ley 1480 de 2011 en el sentido de que

³Conviene aclarar que esta última frase en la que se incluye la expresión “suplementariamente” no estaba contenida en el Proyecto de Ley 089 de 2010 de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso 626 del 9 de septiembre de 2010, como, tampoco, en los textos aprobados en el primero y segundo debate. Su origen se encuentra en la preocupación manifestada por algunos congresistas, durante el curso del segundo debate en el Senado de la República, de que la norma discutida no alcanzara al sector financiero, pues consideraban necesaria la protección de los consumidores de ese sector —así el exsenador Roy Leonardo Barreras y el exsenador Luis Fernando Velasco—. Sin embargo, ante esa postura, la exsenadora Piedad Zucardi de García replicó el inconveniente de la propuesta de esos senadores, teniendo en cuenta que eso afectaría el Estatuto del Consumidor Financiero que había sido trabajado en el Congreso (Proyecto de Ley 252 de 2011 Senado, 089 de 2010 Cámara, Colombia, 2011, p. 42). Como consecuencia de lo anterior, se modifica el inciso segundo del artículo segundo de la siguiente manera: “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 en lo que no contraríe las normas establecidas en esta ley” (Proyecto de Ley 252 de 2011 Senado, 089 de 2010 Cámara, Colombia, 2011^a, s.p.). Finalmente, la Comisión accidental decidió acoger un texto conciliado teniendo en cuenta las discrepancias que se presentaban con relación a esta parte, cuyo texto final quedó de la siguiente manera: “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” (Proyecto de Ley 252 de 2011 Senado, 089 Cámara de 2010, Colombia, 2011, s.p.), es decir, tal como lo conocemos hoy día. Esta extensa exploración sobre los antecedentes de este artículo puede parecer excesiva en este punto, pero luego será útil para analizar una controversia actual en la jurisprudencia colombiana.

opera a falta de norma principal (2013), es decir, que los vacíos en las normas especiales se colmarán con las normas previstas en el régimen general.

También se advierten algunas normas particulares que, dentro de la Ley 1480 de 2011, son aplicables para aquellos sectores que gozan de una regulación especial en forma directa y no suplementaria. Este es el caso de la acción de protección al consumidor, pues conforme a lo previsto en el numeral 3° del artículo 56 de la Ley 1480 de 2011, esta acción tiene como fundamento, entre otros, los asuntos contenciosos que se desprendan de la aplicación de las normas especiales de protección a consumidores y usuarios (Correa Henao, 2013). Lo mismo ocurre con el procedimiento para tramitar los procesos sobre violación a los derechos de los consumidores, dado que, según el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, tanto los procesos sobre derechos contenidos en normas generales como especiales se siguen por las mismas reglas.

En otros eventos, se aprecia que a la Ley 1480 de 2011 se le atribuye la función de complementar lo previsto en normas especiales. En este sentido, Ossa, quien afirma que las normas del Estatuto del Consumidor sirven como complemento de las disposiciones específicas de cada oficio en la medida en que sean compatibles (2013). Así, por ejemplo, en el caso de la información que deben suministrar los proveedores y productores, cuyo contenido previsto en el artículo 24, numeral 1°, es aplicable sin perjuicio de las normas especiales. Igual ocurre con las condiciones especiales de información, sobre algunos productos, consagradas en el artículo

25 de la Ley 1480 de 2011.

A partir de lo anterior, se colige que la Ley 1480 de 2011 se aplica en forma directa, supletoria o complementaria respecto de algunos sectores económicos que gozan de una regulación especial en materia de consumo en Colombia.

2. Sobre la noción de consumidor-empresario en el Régimen General de Protección al Consumidor

A partir de la lectura del artículo 5° numeral 3° se desprende, claramente, la posibilidad de que un empresario se considere consumidor al prever que este puede buscar la satisfacción de una necesidad empresarial “cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica” (Ley 1480 de 2011) como, también, al mencionar expresamente a las personas jurídicas dentro de dicha noción teniendo en cuenta que, por lo general, las actividades de una empresa se asocian a la existencia de una persona jurídica⁴ y a la conjetura de que en los ordenamientos jurídicos en los que se ha pretendido excluir a los empresarios de la categoría de consumidores se ha hecho restringiendo su aplicación a las personas naturales⁵.

No obstante, a la hora de aplicar las normas de consumo a un empresario en un caso concreto, será necesario analizar si cumple con los criterios previstos en

⁴ Así, por ejemplo, Cubillos y Sotelo explican la relación entre empresa y persona jurídica, aunque sin excluir a las personas naturales (2025). En cambio, con una postura que no se comparte del todo, Valderrama se concentra en la persona jurídica para analizar la protección de las micro y pequeñas empresas como consumidoras en Colombia (2018).

⁵ Como se indicó en nota anterior sobre el derecho del consumo en Italia.

la definición de consumidor, aplicables a cualquier persona natural o jurídica colombiana.

A partir de una primera lectura de la noción de consumidor, se infiere que el criterio principal que delimita esta noción es la destinación final que debe darse al bien o servicio, lo que suele encuadrarse, según algunos autores (Rusconi, 2013) y la orientación jurisprudencial (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SC1718 de 2025), en la llamada teoría subjetiva o final de consumidor. Este criterio parece complementado con un requisito adicional relacionado con el tipo de necesidades cuya satisfacción debe procurarse con la adquisición del bien o servicio al indicar que puede tratarse de: “una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica” (Ley 1480 de 2011, art. 5°, num. 3°). Se colige que esta segunda pauta viene a complementar el criterio principal atendiendo la redacción del artículo, es decir, que parecen cumulativos. Sin embargo, para Giraldo, la segunda regla se aplica cuando el producto “haya sido adquirido o usado por una empresa”, pues en ese caso el uso no debe estar vinculado directamente con la actividad empresarial (2024, p. 34).

Pese a la simplicidad de ambos criterios, su aplicación en la práctica puede envolver ciertas dificultades, más aún por las diversas orientaciones que imperan con relación a la forma en que debe entenderse la expresión “destinatario final”, tal como se verá más adelante, razón por la cual se considera conveniente ahondar sobre el sentido que el legislador le quiso dar a dicha expresión y el que se viene dando en la jurisprudencia

A este respecto, lo primero que se advierte es que la Ley 1480 de 2011 no aporta una explicación sobre lo que significa destinatario final, por lo que se considera necesario indagar en varias fuentes para dilucidar su sentido. Para ello, se comienza por revisar la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar al Estatuto del Consumidor y se encuentra que en dicho proyecto, al enunciar las razones por las que se considera necesario actualizar el Decreto 3466 de 1982, se sostiene que: “(...) La definición del campo de aplicación de la ley es impreciso y carece de elementos de importancia como el concepto de destinatario final” (Proyecto de Ley 089 de 2010 Cámara de Representantes, 2010, p. 22)[A1.1][A1.2], lo que evidencia la relevancia que la propuesta tiene para los autores de esta locución para precisar el campo de aplicación de la norma. No obstante, pese a destacar la importancia de este concepto, no se observa ninguna explicación sobre el entendimiento que se le deba dar, tal vez porque se considera algo obvio o cuya comprensión no presenta dificultades, o también por el hecho de que había sido enunciado previamente por la Corte Suprema de Justicia como uno de los criterios dominantes en el derecho comparado para definir al consumidor antes de la presentación del proyecto de ley.

En efecto, una de las providencias que constituye un hito en la materia en Colombia es la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 3 de mayo de 2005 en la que se manifestó:

En compendio, este muestreo legislativo, que coincide con la

constante que se observa en otros ordenamientos, permite identificar dos directrices básicas para la calificación de consumidor: a) la posición de destinatario o consumidor final del bien o servicio; y b) la adquisición o utilización de bienes o servicios con una finalidad ubicada por fuera del ámbito profesional o empresarial” (Sentencia 072/2005).

Luego, con relación a la forma en que se entiende la expresión “destinatario final” en las consideraciones de la sentencia, indica que: “este concepto, circunscrito al llamado consumidor final, ha sido relacionado por la doctrina con el término destinatario final, tomado del ámbito del transporte” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 072/2005), aclarando luego que, según este enfoque, el bien o servicio queda detenido en el ámbito personal, familiar o doméstico y no vuelve a salir del mercado (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 072/2005).

A partir de lo anterior, se puede inferir que la manera en que se emplea la acepción “destinatario final” en la sentencia se aparta de lo expuesto por Rusconi. En efecto, según este autor:

La destinación final es un concepto acuñado en las ciencias económicas y empleado por las ciencias jurídicas que se refiere al agotamiento del bien el cual, a su vez, puede ser fáctico, es decir, cuando se produce la desaparición física de la mercancía o, económico, en aquellos eventos en los que, subsistiendo físicamente el bien, este no se inserta

en forma directa ni indirecta en una actividad económica (2013, p. 6).

Siguiendo esta última explicación sobre la locución “destinatario final”, se podría sostener que un bien o servicio que se incorpora en forma indirecta en una actividad económica hace perder el carácter de destinatario final en quien lo adquiere o lo usa y, en consecuencia, el carácter de consumidor, y esto abarcaría prácticamente cualquier necesidad empresarial. Un ejemplo puede esclarecer lo que aquí se intenta exponer. En una sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia se consideró que la compra de un software contable por parte de una empresa dedicada a la educación no estaba ligada intrínsecamente a su actividad económica porque, pese a servir para llevar los registros contables de la actividad empresarial, no se usaba con fines educativos, razón por la cual se puede configurar como un acto de consumo (STC11346-2018, Col.).[A2.1][A2.2] Pues bien, si aplicáramos el criterio de destinatario final, tal como se expuso antes, esta sería una incorporación indirecta en la actividad empresarial y, por tanto, excluiría de tajo la relación de consumo, mientras que no la excluiría si acogemos la perspectiva del derecho del transporte, pues el *software* permanece en el ámbito exclusivo del colegio y no sale al mercado.

Un argumento adicional para demostrar la afirmación hecha antes está en que la mayoría de las fuentes que se refieren a la acepción de destinatario final entienden que la adopción de este criterio implica eliminar la posibilidad de cualquier uso empresarial⁶.

⁶En este sentido, ver: Acedo, quien manifiesta que “La delimitación de esta noción —refiriéndose a la de

De acuerdo con las anteriores reflexiones, se podría afirmar que la locución “destinatario final” en la Ley 1480 de 2011 fue adoptada por el legislador en un sentido diferente de aquel con el que suele emplearse en otras experiencias jurídicas, por el hecho de ser comprensivo, también, del uso empresarial, siempre y cuando no esté relacionado intrínsecamente con la actividad económica llevada a cabo por quien adquiere o usa el bien o servicio⁷.

3. Sobre la aplicación práctica del concepto de consumidor a empresarios en el régimen general, de acuerdo con algunas decisiones administrativas y jurisprudenciales en Colombia⁸

Tal como se mencionó antes, pese a la aparente simplicidad de los criterios usados por el legislador para delimitar la noción de consumidor en Colombia, su aplicación en la práctica puede envolver ciertas dificultades, especialmente cuando se trata de empresas llevadas a cabo por personas naturales o

destinatario final— se realiza unas veces mediante la exigencia de que la actuación del consumidor, para ser considerado como tal, vaya destinada a satisfacer sus necesidades estrictamente privadas, familiares o domésticas; y otras, se utiliza como criterio delimitador el hecho de que su actuación sea completamente ajena a cualquier forma de actividad empresarial o profesional” (Acedo Penco, 2000, pp. 313 y 318). Entre otros autores que consideran esa locución como restrictiva de cualquier uso empresarial, ver: (López Camargo, 2001), (Martínez Espín, 2010).

⁷Si se quisiera indagar sobre las posibles razones de esta elección, se podría conjeturar que el legislador quiso adoptar una expresión novedosa de “destinatario final” o que se entendieron los criterios que la Corte Suprema de Justicia mencionó en la sentencia del 3 de mayo de 2005 de manera alternativa como si fueran complementarios.

⁸Sobre este asunto se recomienda la lectura de Giraldo López, 2024.

jurídicas.

La importancia de esta cuestión radica en que de ella depende la posibilidad de acceder al ejercicio de la acción de protección al consumidor, pues quien considere tener la legitimidad para su ejercicio debe demostrar esa calidad⁹ e incluso puede pasar que, pese a ser reconocida la legitimidad en una instancia, se revise en otra con ocasión de la excepción de falta de legitimación en la causa por activa que puede oponer el demandado, como, también, proponerse de oficio.

A partir de una selección de algunos conceptos y sentencias proferidos en la materia, se puede observar cierta heterogeneidad en el uso y comprensión de los criterios que sirven para delimitar la noción de consumidor cuando se aplica a un empresario en el régimen general. En efecto, en la mayoría de las decisiones se percibe cierta tendencia a decidir la cuestión solamente con fundamento en el criterio del uso del producto sin hacer alusión a la destinación final, lo que permitiría confirmar la opinión de Giraldo (2024, p. 34); mientras que, en otros, se aplican ambos criterios para decidir sobre la calidad de consumidor de manera cumulativa.

Muestra de la primera orientación es una sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en la que se debatió la calidad de consumidor de un grupo de personas que habían adquirido una prestación de servicio de blindaje de un automotor, pues se llegó a la conclusión de que no lo eran en la medida en que se demostró que el automotor

⁹Así se ha reconocido en varias sentencias, entre ellas la Sentencia 001-2020-57017-0, 2022, Col.

se usaba con fines profesionales. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal advirtió que:

(...) como en el caso particular se verifica la introducción del bien o servicio a esa cadena, el patrocinio de la Ley 1480 de 2011 no resulta aplicable, porque a pesar de que el Estatuto del Consumidor permite ampararse en su protección cuando el producto se implemente para atender necesidades empresariales, para ello es menester que el acto no esté intrínsecamente relacionado con la actividad económica del empresario, según lo dispone con claridad el artículo 5.3. de la normativa en comento, presupuesto que no se satisface en la medida que el automotor se integró, cabalmente, al ejercicio comercial de la propietaria de la camioneta (...) (Sentencia N° 001-2020-57017-0, 2022, Col.).

En efecto, en esta sentencia, aunque se alude al “destinatario final”, no se recurre a la aplicación de este criterio para reconocer o desconocer el carácter de consumidor. Otra decisión en la que se usa exclusivamente el criterio del uso empresarial no ligado intrínsecamente a la actividad económica se observa en la Sentencia de la Superintendencia de Industria y Comercio del 5 de febrero de 2018, en la que se resolvió la demanda incoada por una persona natural que exigía el cumplimiento de la garantía legal de un cuarto frío que había adquirido de un proveedor. En efecto, en esta decisión, después de analizar los hechos que dieron lugar a la demanda, la Superintendencia

concluye que la demandante no ostenta la calidad de consumidor final dado que “(...) adquirió el referido producto *sub lite* para el ejercicio de su actividad laboral y/o negocio comercial, y por ende servía para suplir una necesidad ligada a su actividad económica” (Sentencia N° 00001727, 2018, p. 4).

En esta misma línea se encuentra la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil del 5 de septiembre de 2018, ya mencionada antes, en la que se sostuvo que, aunque la adquisición de un *software* por parte de una institución educativa podía tener como finalidad “(...) la optimización de la operación administrativa de la Institución y el cumplimiento de requisitos legales sobre la organización financiera” (STC11358-2018, 2018, p. 9), esto no estaba ligado intrínsecamente a su actividad principal, entendiendo por esta la educación. Como se aprecia en esta decisión, el criterio empleado por el alto tribunal para confirmar la aplicación del Estatuto del Consumidor fue la ausencia de una relación intrínseca entre la actividad económica desplegada por la demandante, es decir, el servicio de educación y la adquisición del *software*; además, no se advierte que se haya hecho referencia y aplicado el criterio de la “destinación final” para llegar a esa conclusión y, en caso de haberlo hecho, se habrían encontrado frente al dilema sobre el sentido que debían darle, según lo explicado antes.

A diferencia de los antecedentes recién expuestos en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 12 de diciembre de 2023, se aplican cumulativamente los dos criterios previstos en la noción de consumidor de la

Ley 1480 de 2011. Para ello, la Corte empieza por explicar que el contrato de suministro de paneles celebrado entre las partes tenía una “ligadura directa e intrínseca con la actividad económica desplegada” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SC443/23, p. 37) por la empresa que recibió dichos paneles, pues su adquisición estaba destinada a la construcción de una bodega que se había comprometido a construir en virtud de un contrato de obra celebrado con otra empresa. Luego, con el fin de complementar su argumentación, la corte sostiene, con relación al carácter de “destinatario final”, que: “el destinatario último no es Taborda Vélez & Cía. S. en C., puesto que Hunter Douglas de Colombia S.A. suministraba el producto, en cumplimiento de la relación obligatoria, pero su destinatario final era Montoya López Asociados S.A.” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SC443/23, p. 38). Como se aprecia en este caso, resultaba más sencillo descartar el carácter de “destinatario final”, entendido desde la perspectiva del transporte, porque los paneles se usaban para la construcción de una bodega que se transferiría posteriormente a otra persona.

II. Criterios para delimitar la noción de consumidor-empresario en el régimen financiero y controversias recientes en la jurisprudencia

1. Sobre la especialidad del régimen de protección al consumidor financiero, debatida recientemente

Aunque esta resulte una verdad de Perogrullo, conviene corroborar el carácter

especial de la regulación sobre la protección del consumidor financiero contenida en la Ley 1328 de 2009 respecto del Estatuto General de Protección al Consumidor, pues esto explica la necesidad de analizar las particularidades del concepto de consumidor aplicable en el régimen especial en la medida en que se aparta del concepto contemplado en el régimen general.

Para empezar, la especialidad del régimen de protección al consumidor financiero se plasma de forma expresa en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 282 de 2008 de la Cámara de Representantes, que desembocará posteriormente en la Ley 1328. En ella se manifiesta:

La consagración de un régimen especial dentro del proyecto de reforma financiera, obedece al propósito claro de consolidar la protección al consumidor financiero, entendiendo por este toda persona natural o jurídica que accede a cualquiera de los productos y servicios ofrecidos por las instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera (Proyecto de Ley 282 de 2008 Cámara, p. 14).

Esto se justifica, de acuerdo con la exposición de motivos, por varias razones que atañen tanto a la actividad misma como, también, a sus diferencias con el régimen general. En cuanto a lo primero, es bien sabido que las actividades, financiera, bursátil y aseguradora, son de interés público, tal como lo establece el artículo 335 de la Constitución Política, razón por la cual, “sólo pueden ser ejercidas previa autorización del

Estado” (Constitución Política de Colombia, 1991), esto permite explicar, de entrada, porqué cualquiera que celebre un contrato relacionado con estas actividades con una entidad financiera que no sea otra entidad financiera estará en una relación asimétrica, pues es la primera la que goza de unos conocimientos sobre la actividad que no debe tener quien contrata con ella e, igualmente, por el carácter adhesivo de los contratos que ofrecen estas instituciones financieras al público, en general¹⁰. Con respecto a lo segundo, el legislador sostiene que las relaciones de consumo en la actividad financiera no coinciden con el esquema tradicional de suministro de información, publicidad, defectos o garantías, lo que, en palabras del legislador: “fortalece la necesidad de adoptar un régimen particular de protección” (Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo 282 de 2008, p.14) .

A esta interpretación histórica se suma la interpretación gramatical, dado que en el artículo 1° de la Ley 1328 de 2009, en el que se contempla el objeto y ámbito de aplicación del régimen de protección al consumidor financiero, se indica, justamente, que las normas allí previstas se aplican a las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Por último, conviene precisar que la anterioridad de las normas de protección al consumidor financiero respecto de las normas generales no es óbice para sostener esa especialidad del primero respecto del segundo, más aún cuando de la misma lectura del artículo 2°, inciso 2° de la Ley 1480 de 2011,

se reconoce la posibilidad de que existan regulaciones especiales aplicables a ciertos sectores económicos.

Estas reflexiones se consideran suficientes para ratificar el carácter especial de las normas que regulan la relación de consumo en el ámbito financiero, de seguros y del mercado de valores en Colombia y, por tanto, la necesidad de analizar los criterios que permiten delimitar el concepto de consumidor aplicable en ese contexto normativo¹¹.

2. Sobre el concepto de consumidor en el régimen financiero y su extensión al consumidor-empresario en Colombia

Este concepto se consagra dentro del Régimen de Protección al Consumidor Financiero contenido en el título primero de la Ley 1328 de 2009: “por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, cuyo artículo 2°, literal d) reza lo siguiente: “consumidor financiero: Es todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas” (Ley 1328 de 2009).

Como se observa, en esta definición se hace referencia a otras palabras que tienen su propia acepción dentro de la misma ley. Estas palabras son: cliente, usuario, cliente potencial y entidades vigiladas, por lo que la definición de consumidor financiero se complementa con estas otras, como, también, por lo previsto en el artículo 1° de la misma ley, el cual establece que dentro del concepto de consumidor financiero se comprende a “toda persona que sea consumidor en el

¹⁰Ver sobre este tema: (Calonje, 2011).

¹¹A favor de la especialidad del régimen de protección al consumidor financiero contenido en la Ley 1328 de 2009, véase: (Sánchez Guerrero, 2014).

sistema financiero, asegurador y del mercado de valores” (Ley 1328 de 2009, art. 1º, inc. 2)¹².

De lo anterior se colige que:

- a. El concepto de consumidor financiero incluye tanto a las personas naturales como a las jurídicas, pues las definiciones de cliente, usuario y cliente potencial comprenden ambas clases de personas sin hacer alguna distinción a este respecto.
- b. El concepto de consumidor financiero no se limita a quien contrata con la entidad vigilada, sino que abarca, también, a quienes entablan tratativas contractuales con esa entidad, como ocurre en el caso del cliente potencial.
- c. Se comprende, expresamente, al usuario, entendido como aquella persona que usa los servicios de una entidad vigilada sin tener una relación de origen contractual o legal con aquella.
- d. Es aplicable en materia financiera, de seguros y del mercado de valores, pues, además de que así lo consagra el artículo primero de la Ley 1328, esto se desprende de que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia pertenecen a cualquiera de esos sectores, lo que constituye un aspecto importante, pues da cuenta

¹²Tal como se manifiesta en sentencia de la Corte Suprema de Justicia respecto de la actividad aseguradora: “En tal sentido, resulta importante reseñar que la Ley 1328 de 2009 establece un régimen de «protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia», entre las que se encuentran las aseguradoras, según se desprende de los artículos 189, numeral 24, de la Constitución y 8º del Decreto 4327 de 2005”.

de su amplitud¹³. De todas maneras, conviene advertir que dentro de algunos de esos sectores puede haber palabras que designan en forma específica a quienes participan en ellos. Es el caso del mercado de valores en el que se usa la acepción “cliente” para designar a la persona que interviene en cualquier operación de intermediación en la que, a su vez, participa un intermediario de valores (Decreto 2555 de 2010, art. 7.2.1.1.1.), y dentro de esta se engloba al inversionista profesional¹⁴ y al cliente inversionista¹⁵. Sin embargo, estas precisiones no impiden la aplicación del concepto de consumidor financiero que, en este caso, resulta aplicable a cualquiera que sea cliente, ya sea inversionista profesional o cliente inversionista¹⁶.

¹³Con relación a su aplicación a la actividad aseguradora, Sánchez manifiesta que la definición del artículo 2º de la Ley 1328 de 2009 es tan amplia que comprende: “a un tomador, asegurado y beneficiario, sean personas jurídicas o naturales, y sin considerar el tipo de seguro que se celebre, o si el consumidor es legalmente capaz de negociar” (Sánchez Guerrero, 2014, p. 17).

¹⁴La definición de inversionista profesional se prevé en los artículos 7.2.1.1.2 y 7.2.1.1.3 (Decreto 2555 de 2010, Col.).

¹⁵Por su parte, el significado de cliente inversionista se regula en el artículo 7.2.1.1.4 como “aquellos clientes que no tengan la calidad de “inversionista profesional” (Decreto 2555 de 2010, 2010).

¹⁶Al respecto manifiesta Quiñónez: “A partir de la expedición de la Ley 1328 de 2009 se introduce en el Derecho colombiano una categoría conceptual denominada consumidor financiero. Este concepto jurídico se aplica al inversionista y al potencial inversionista, tanto en el mercado bancario como en el mercado de valores” (Quiñónez Avendaño, 2018, p. 188).

3. Sobre la aplicación práctica del concepto de consumidor financiero en la jurisprudencia colombiana y las más recientes controversias en torno al tema

La noción de consumidor financiero se desarrolla ampliamente en la jurisprudencia colombiana, en la que se han presentado dos posturas. Una primera, seguida por la Corte Suprema de Justicia y, actualmente, objeto de unificación jurisprudencial por medio de la Sentencia SC-1757-2025 del 15 de agosto, es fiel a la acepción prevista en la Ley 1328 de 2009 en la medida en que no agrega requisitos a los contenidos en esta.

Otra orientación es sostenida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sentencias recientes y por la Dra. Hilda González Neira, exmagistrada de la Corte Suprema de Justicia, quien se apartó de la postura mayoritaria expuesta sobre el tema por ese alto tribunal.

En cuanto a la línea interpretativa seguida por la Corte Suprema de Justicia, lo primero que se observa es su aplicación a situaciones relacionadas con la actividad financiera, de seguros¹⁷ y del mercado de valores¹⁸. Dentro de las providencias dictadas

por la Corte Suprema de Justicia en el ámbito financiero, es posible advertir que un buen número de ellas resuelven controversias surgidas con ocasión de negocios fiduciarios¹⁹, mientras que, en menor medida, conciernen a pleitos derivados de otro tipo de negocios financieros²⁰.

De la lectura de estas sentencias se observa que, en la mayoría de ellas, el carácter de empresario por parte de quien ejerce las correspondientes acciones de protección al consumidor financiero no ha impedido su reconocimiento como tal; tampoco ha sido objeto de discusión la relación intrínseca entre la actividad económica del empresario y el negocio financiero que da lugar a la relación de consumo como para precisar la noción de consumidor financiero. Sí se encontró, en cambio, una sentencia en la que se sugiere la posibilidad de que la intensidad de la protección varíe según sea el consumidor financiero un empresario o no, sin desconocer la calidad de consumidor. Se trata de la Sentencia del 24 de mayo de 2023 en la que

pese a que la mayoría de los demandantes de la acción de grupo incoada eran personas naturales, también había una persona jurídica, la Cooperativa Multiactiva Surcolombiana de Inversiones Ltda., lo que parece no haber generado ninguna objeción sobre su carácter de consumidor financiero y, como consecuencia de ello, sobre la necesidad de protección.

¹⁷ Muestra de ello son las siguientes sentencias: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC495-2023, 20 de marzo de 2024; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, STC4826-2023, 24 de mayo de 2023; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC2879-2022, 27 de septiembre de 2022; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC1301-2022, 12 de mayo de 2022; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC4126-2021, 30 de septiembre de 2021.

¹⁸ Así, por ejemplo, la sentencia SC397-2021, 22 de febrero de 2021, de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Se incluye esta sentencia porque,

¹⁹ Así, por ejemplo, las siguientes sentencias: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC1757-2025, 15 de agosto de 2025; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC1718-2025, 30 de julio de 2025; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC098-2023, 16 de mayo de 2023; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC433-2023, 15 de noviembre de 2023; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC2879-2022, 27 de septiembre de 2022.

²⁰ Es el caso de la sentencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SCC, SC18614-2016, 19 de diciembre de 2016, Dr. Ariel Salazar Ramírez.

se manifestó:

Es que, no todos los consumidores son iguales, en especial si se trata de los financieros, pues al pertenecer a esa categoría todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, pueden tener esa calidad las personas naturales que, simplemente, buscan satisfacer sus necesidades ordinarias e, igualmente, las empresas, profesionales en determinado ramo del mercado, que anhelan gestionar sus intereses económicos. De allí que su capacidad real para decidir el bien o servicio que requieren, así como las condiciones para adquirirlo, varíe de uno a otro consumidor, ello, atendiendo a su calidad, sus experiencias y la información con la que cuenta para el efecto. Y, en esa medida, corresponde analizar, en cada caso en particular, el alcance y la intensidad de la protección que merece el consumidor financiero frente al organismo con quien contrata; cuanto más, si, según se analizó, la conducta de los contratantes es relevante a la hora de establecer si consintieron o no determinado acto jurídico. (Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC4826 de 2023, p. 20).

Como se puede apreciar, en este apartado de la sentencia no se plantea discusión alguna sobre la posibilidad de que una empresa se considere un consumidor financiero, sino que

se establece la posibilidad de que varíe el alcance y la intensidad de la protección. El otro enfoque dado al concepto de consumidor financiero, como se expresó antes, es el propuesto por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sentencias del 4 y 15 de abril de 2024.

En efecto, en ambas sentencias el Tribunal Superior declaró probada, de oficio, la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto de las sociedades que ejercieron la acción de protección al consumidor en contra de una sociedad fiduciaria con fundamento en que las demandantes no adquirieron los servicios financieros como destinatarias finales y, además, porque se trataba de negocios ligados a la actividad económica de tales compañías, razón por la cual no ostentaban la calidad de consumidor financiero. El Tribunal sustentó jurídicamente su decisión en que, a su juicio, la noción de consumidor financiero contenida en el artículo 2°, literal d) de la Ley 1328 de 2009, se precisó en la Sentencia de la Corte Constitucional C-909 de 2012, pues se adicionó la exigencia de que el consumidor sea destinatario final y su adquisición no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica, tal como lo prevé el artículo 5°, numeral 1° de la Ley 1480 de 2011, que consagra el concepto de consumidor en el régimen general (Sentencia SC-1718 de 2025).

Por su parte, la exmagistrada de la Corte Suprema de Justicia, Dra. Hilda González Neira, acompaña esa segunda orientación, pues en las sentencias SC-1757-2025 y SC-1718-2025 salvó su voto, entre otras cuestiones, porque considera desacertada la acepción de consumidor financiero acogida

por la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y, en cambio, adhiere a la postura del Tribunal. Para sustentar su punto de vista expone varios argumentos. Algunos atienden a la existencia de un pronunciamiento previo por parte de la Corte Constitucional en Sentencia C-909 de 2012, razón por la cual considera que la Corte Suprema no podía realizar una nueva interpretación del artículo que define al consumidor financiero en la Ley 1328 de 2009. Otros, al criterio de interpretación conforme al cual la norma posterior prevalece sobre la norma anterior, y con ello pretenden justificar por qué habría que integrar la noción de la Ley 1328 con la prevista en la Ley 1480²¹.

Como se observa, la sentencia de la Corte Constitucional C-909 de 2012 resulta fundamental para apoyar tanto la postura del tribunal como la de la exmagistrada de la Corte Suprema de Justicia lo que, obviamente, obligó al tribunal de casación a referirse, también, al contenido de esa sentencia en sus

²¹A este respecto se considera que en el presente caso no hay una antinomia, pues las normas tienen ámbitos de aplicación diferentes y, por lo tanto, no existe la contradicción achacada, pero, incluso, si en gracia de discusión se admitiera la discrepancia indicada, se considera que el criterio para resolverla sería el de la especialidad, pues una norma especial, aunque sea anterior a una general, subsiste respecto de la materia que se regula en ella.

decisiones SC-1718-2025²² y SC-1757-2025²³, en las que resolvió el recurso de casación interpuesto en contra de las sentencias del tribunal. Por esta razón, se considera necesario comentar algunos aspectos en torno a dicha providencia.

La sentencia de la Corte Constitucional C-909 de 2012 resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 1328 de 2009, entre ellos el artículo 2º, literal d). El problema jurídico que se planteó para resolver este cargo fue: “¿La definición de consumidor financiero, con inclusión de todo aquel que esté en relación con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, vulnera el principio constitucional de libertad económica y sus límites?” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-909 de 2012).

Para resolver este problema jurídico, la corte expuso varios argumentos, entre los cuales se destaca el siguiente:

²²De las consideraciones expuestas en esta sentencia se extrae que para la Corte Suprema de Justicia el precedente judicial que sentó la Corte Constitucional con la Sentencia C-909 de 2012 no modificó la noción de consumidor financiero de la Ley 1328 de 2009 porque no declaró la inconstitucionalidad de la norma ni la constitucionalidad condicionada. Además, la corte consideró que la parte de la que se extrae que la Corte Constitucional entiende aplicable la definición de consumidor del régimen general a todas las demás existentes en regímenes especiales como el financiero es un *obiter dicta* y no es parte de la *ratio decidendi*.

²³Por su parte, en la sentencia de unificación, la razón por la cual la corte consideró que el precedente judicial sentado por la Sentencia C-909 de 2012 no modificó la noción de consumidor financiero se basa en que en esta sentencia se indicó que los regímenes especiales en materia de consumo deben respetar los mínimos previstos en el régimen general y, por tanto, como la Ley 1328 de 2009 ha consagrado un concepto amplio de consumidor, es por ello constitucional y acorde con el régimen general.

También ha de precisar esta Corte que la expresión “todo” converge en quien entrañe una relación de consumo ante las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera que, como consumidor financiero, (i) refiere a un determinado sector de la economía, (ii) frente a la adquisición de un bien o servicio, para satisfacer una necesidad propia, no ligada intrínsecamente a su actividad económica, componentes que coetáneamente permiten establecer que, (iii) aunque no sea habitual consumidor financiero, ello no enerva ni impide que llegue a serlo, manteniéndose como potencial consumidor, que se materializará al mostrar interés por un bien o servicio, y (iv) lo será todo aquel vinculado de una u otra forma, directa o indirectamente, con las entidades vigiladas por razón del producto o servicio ofrecido y adquirido o por adquirir, propio de tal actividad económica. (Sentencia C-909-2012, Col., s.p.).

En este párrafo, la corte condensa las consideraciones expuestas antes en el sentido de afirmar que la noción de consumidor contenida en la Ley 1480 de 2011 y, ya desde antes, en el Decreto 3466 de 1982, al emplear la expresión “toda”, pretende ser omnicompreensiva y con ello aplicable a todas las demás definiciones de consumidores calificados en razón del tipo de actividad económica, incluyendo, por tanto, la financiera.

No obstante, pese a esta interpretación de la noción de consumidor que, definitivamente, se aparta de aquella contenida en la Ley 1328 de 2009 —pues esta no consagra los criterios de “destinatario final” y de “uso no ligado intrínsecamente a su actividad económica”—, declara la constitucionalidad de la norma por dos razones. La primera, porque parece entender que esa omnicompreensividad de la definición de consumidor del régimen general es inmanente a cualquier otra contenida en regímenes particulares, por lo que, tal vez, entiende que no hace falta modificación alguna a las nociones existentes, como en el presente caso a la definición del Régimen de Protección al Consumidor Financiero y, por otra, porque no admite los argumentos de los demandantes para sustentar la inconstitucionalidad de la norma, pues considera que:

(...) las características particulares y personales de quien busca un bien o servicio de carácter financiero, no son óbice para ser considerado consumidor financiero, siempre que lo adquirido busque la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar y empresarial, no ligada intrínsecamente a su actividad económica, sin que por ello deban considerarse o añadirse otros factores. (Sentencia C-909-2012, Col.).

El anterior recuento sobre el estado actual de la jurisprudencia en torno a la noción de consumidor financiero, en especial en su aplicación a los negocios fiduciarios, refleja dos posturas completamente opuestas que ha intentado conciliar la Corte Suprema de

Justicia con su sentencia de unificación del año 2025.

A nuestro juicio, se acierta conservar la definición de consumidor financiero tal como está redactada actualmente por varias razones, dentro de las cuales se destacan la especialidad del régimen financiero, tal como se expuso en el apartado primero del presente acápite, en el reconocimiento mismo de esa especialidad por parte de la Ley 1480 de 2011 y en su exposición de motivos, como, también, en el principio del *favor consommatoris*.

III. Criterios para delimitar la noción de consumidor-empresario en el régimen de protección en materia de servicios públicos domiciliarios

1. Sobre la especialidad del régimen de los servicios públicos domiciliarios respecto del Régimen General de Consumidor en Colombia

Los servicios públicos domiciliarios comprenden los siguientes: “(...) acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible” (Ley 142 de 1994, art. 14, num. 21).

La primera razón que justifica la especialidad de este régimen se encuentra en el hecho de que los servicios públicos, de acuerdo con el texto constitucional, son inherentes a la finalidad social del Estado y, por ello, “es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (Constitución Política de

Colombia, 1991, art. 365). Como consecuencia de lo anterior, la misma constitución establece que la ley se ocupará de regular varios aspectos que conciernen a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Es así como hay varias normas que se ocupan de regular los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, dentro de las cuales se destaca la Ley 142 de 1994.

Por lo tanto, pese a la unificación normativa a la que propende la Ley 1480 de 2011, debe admitirse que esta misma reconoció la existencia de regímenes especiales aplicables a ciertos sectores económicos, algunos de los cuales gozan de su propia noción de consumidor o usuario. A favor de esta especialidad, se pronuncia Amador, quien sostiene:

Dado que existen claras diferencias entre las características y la normatividad aplicable en los derechos del consumidor, tanto para el sector de los servicios públicos como para el sector real, el ordenamiento jurídico precisó el alcance de algunas conductas complementarias asignadas solo a los servicios públicos, contenidas en el RSPD y las normas generales, que incluyen todos los sectores productivos en el nuevo Estatuto del Consumidor. Dicha estrategia legal de tener un marca particular para el sector obedece a las características de los servicios públicos, dentro de las cuales se incluyen: el comportamiento como bienes públicos, los mercados cautivos, los sistemas de distribución mediante

redes, las economías de escala y los monopolios naturales” (2013, p. 130).

Partiendo entonces de este presupuesto, se pasa a analizar el concepto de usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

2. Sobre el concepto de usuario de los servicios públicos domiciliarios aplicado a las empresas y empresarios en Colombia

La posibilidad de comprender a algunas empresas y empresarios dentro del concepto de usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios en Colombia es indiscutible a partir de las definiciones que de este signifiante se proporcionan en algunas de las normas que hacen parte de dicho régimen.

Para empezar, la Ley 142 de 1994 alude a dos conceptos: por una parte, al suscriptor, entendido como la “Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos” (Ley 142 de 1994, art. 14, num. 31), quien también puede ser suscriptor potencial (Ley 142 de 1994, art. 14, num. 32) y, por otra, al usuario, entendido como la “persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor”. (Ley 142 de 1994, art. 14, num. 33).

Como se puede observar en ambos conceptos, tanto en el de usuario como en

el de suscriptor, se comprende a las personas jurídicas, lo que, como se manifestó en varias ocasiones, puede ser considerado uno de los indicios a favor de la extensión de la noción de consumidor a las empresas. De otra parte, en la definición se indica que la persona se debe beneficiar con la prestación del servicio, ya sea como propietaria del inmueble o como receptora directa.

Esta descripción de la noción de usuario parece insuficiente a la hora de resolver las eventuales inquietudes que se pueden presentar en su aplicación a las empresas o empresarios (sobre todo, si se llegara a adoptar la interpretación conforme a la cual la noción de consumidor del régimen general debe atenderse también en los regímenes especiales)²⁴. Por ello, para resolverlas, conviene atender a la explicación de la noción de usuario propuesta en la doctrina, como, también, a algunas clasificaciones importantes de los usuarios de algunos servicios públicos domiciliarios que permiten comprender su aplicación a las empresas y empresarios.

Con relación a lo primero, se destaca la explicación aportada por Sarmiento, quien sostiene que la característica principal del usuario de los servicios públicos domiciliarios es que son los

(...) sujetos finales dentro de la cadena de prestación de los servicios públicos, básicamente de los denominados domiciliarios. De ahí que la doctrina haya identificado al usuario como un sujeto final, receptor real, efectivo y directo

²⁴Según algunas interpretaciones expuestas arriba sobre la Sentencia C-909 de 2012.

de los servicios públicos, que debe ser, igualmente por regla general, considerado de manera individual, principalmente para la medición y cobro de los servicios públicos” (Santofimio Gamboa, 2011, pp. 64-65). En sentido similar, Gil Alzate y Zapata Macías, (2005).

Esta ilustración sobre la definición de usuario permite excluir de esta categoría a todos aquellos que intervienen en la cadena de producción de los servicios públicos domiciliarios y se centra, sobre todo, en despejar las inquietudes que surgen con relación a la necesidad de que el usuario se considere en forma individual para efectos de la medición y el cobro. En cuanto a lo segundo, debe tenerse en cuenta que, dentro de las normas que regulan algunos de los servicios públicos domiciliarios, de manera específica se establecen clasificaciones de los usuarios según diversos criterios. Así, por ejemplo, para el servicio público de acueducto y alcantarillado, el Decreto 1077 de 2015 define diversos tipos de servicios como el residencial, comercial, especial, industrial y oficial, a partir de lo cual se inferen las clases de usuarios según el tipo de servicio del que se benefician. Así lo plasman varios conceptos de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) sobre el tema²⁵.

Igualmente, cabe destacar que, de acuerdo con la resolución de la CRA, para la facturación de los servicios de acueducto y alcantarillado “se considerará como residenciales a los pequeños establecimientos

comerciales o industriales conexos a las viviendas (...)” (Resolución 943 de 2021, art. 2.7.2.1.). Con relación al servicio público de energía eléctrica, la Ley 143 de 1994 contempla una distinción según la demanda de electricidad, por lo que se hace referencia a los usuarios regulados y los no regulados; los primeros están sujetos a las tarifas establecidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, mientras que los segundos pueden acordar los precios libremente con la empresa prestadora del servicio e incluso hay una mayor flexibilidad contractual, por lo que sería necesario analizar a profundidad su carácter adhesivo o paritario (Ley 143 de 1994, art. 11).

También existe otra clasificación según el uso al que está destinado el servicio, entre residencial o no residencial, la cual está prevista en Resolución de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Resolución 108/1997, art. 18). En esta también se indica que se consideran residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, siempre que se cumplan unos requisitos (art. 18, par. 1°).

Este breve análisis sobre el concepto de usuario en el régimen de servicios públicos domiciliarios permite concluir que las empresas o empresarios también pueden ser considerados usuarios, aunque incorporen esos servicios de manera directa o indirecta en sus procesos de producción e, incluso, aun cuando esté ligado intrínsecamente a su actividad económica, tal como ocurre con las empresas dedicadas a la producción de bebidas y el servicio público domiciliario de acueducto. Están excluidas, en cambio,

²⁵ Ver, entre otros: Concepto 54831 del 18 de julio de 2022 CRA, Concepto 20240120126471 del 25 de septiembre de 2024 CRA.

aquellas empresas o empresarios que intervienen en la cadena de producción de dichos servicios. Por lo tanto, es evidente que se trata de una noción diferente que se aparta de aquella prevista en el régimen general.

IV. Conclusiones

El presente estudio ha permitido ratificar la hipótesis inicial conforme a la cual la legislación colombiana reconoce a los empresarios como consumidores en el régimen general, excepto cuando el uso del bien está ligado intrínsecamente a la actividad económica de ese empresario e, igualmente, en el régimen financiero y de los servicios públicos domiciliarios, en los que se observa una mayor extensión del número de empresarios reconocidos como consumidores debido a la especialidad de estos últimos regímenes.

Asimismo, se ha podido observar un tratamiento favorable para quienes llevan a cabo una actividad económica dentro de sus hogares, en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, lo que se puede considerar como un apoyo directo a los pequeños emprendimientos.

Finalmente, estos resultados permiten vislumbrar que existe un amplio sector de los empresarios en Colombia que se encuentran protegidos en los contratos adhesivos que celebran cuando esa asimetría en el poder de negociación es consecuencia de su posición como consumidores en una relación jurídica, lo que nos permite delimitar el ámbito subjetivo de aplicación del sector de empresarios que podrían llegar a necesitar de algún tipo de protección en la contratación

adhesiva que no es producto de una relación de consumo.


Referencias

- Acedo Penco, Á. (2000). La noción de consumidor y su tratamiento en el Derecho Comunitario, Estatal y autonómico. Breve referencia al concepto de consumidor en el Derecho extremeño. *Anuario de La Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 18, 297–340.
- Amador Cabra, L. E. (2013). Avances en la protección de los consumidores en el régimen legal de los servicios públicos. In C. A. Naranjo, C. Blanco, L. E. Amador, & M. A. Pinzón (Eds.), *El derecho del consumo* (pp. 117–167). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1zjg2wh.6>
- Calonje Londoño, N. (2016). Fortalecimiento de la Protección al Consumidor Financiero Frente a la Actividad Contractual Bancaria Nacional e Internacional. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 6(2), 79–102. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2011.0002.04>
- Colombia. (2010). *Proyecto de Ley 089 de 2010*. Congreso de la República de Colombia.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (2021). *Resolución 943*.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas. (1997). *Resolución 108*.
- Congreso de la República de Colombia. (1994a). *Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 41433. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>
- Congreso de la República de Colombia. (1994b). *Ley 143 de 1994. Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras*

- disposiciones en materia energética.* Diario Oficial 41434.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.* Diario Oficial 47411.
- Congreso de la República de Colombia. (2011a). *Ley 1480 de 2011. Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 48220.
- Congreso de la República de Colombia. (2011b). *Proyecto de Ley 252 de 2011 Senado. Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor, se crea una contribución para la defensa del mismo y se dictan otras disposiciones.* <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-expide-el-estatuto-del-consumidor-se-crea-una-contribucion-para-la-defensa-del-mismo-y-dictan-otras-disposiciones-estatuto-del-consumidor/5960/>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 125.*
- Correa Henao, M. (2013). El Estatuto del Consumidor: Aspectos generales sobre la naturaleza, ámbitos de aplicación y carácter de sus normas. In C. L. Valderrama Rojas (Ed.), *Perspectivas del Derecho del Consumo* (pp. 77–158). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1zjg1gt.8>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-909/12.* M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia C-265/19.* M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2005). *Sentencia 072/2005.* Sala de Casación Civil, M.P. César Julio Valencia Copete.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2018). *Sentencia STC11346-2018.* Sala de Casación Civil, M.P. Luis Alonso Rico Puerta.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2023a). *Sentencia SC443-2023.* Sala de Casación Civil, M.P. Francisco Ternera Barrios.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2023b). *Sentencia STC4826 de 2023.* Sala de Casación Civil, M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2025a). *Sentencia SC1718 de 2025.* Sala de Casación Civil, M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2025b). *Sentencia SC1757-2025.* Sala de Casación Civil, M.P. Fernando Augusto Jiménez Valderrama.
- Cubillos Garzón, C. E., & Sotelo Enríquez, J. J. (2025). Relativo a la naturaleza de las personas jurídicas. *IUSTA*, 63, 129–150. <https://doi.org/10.15332/25005286.11616>
- Francia. (2016). *Ordenanza n.º 301 de 2016, relativa a los contratos celebrados por vía electrónica.*
- Gil Alzate, W., & Zapata Macías, D. C. (2005). El usuario de los servicios públicos domiciliarios. *Scientia*, 140, 43–92.
- Giraldo López, A. (2024). ¿Quién está legitimado como consumidor para demandar? In A. Giraldo López, J. P. Cárdenas Mejía, & Y. López Castro (Eds.), *La Protección al Consumidor en el Derecho Colombiano. Cuestiones fundamentales y tendencias* (pp. 29–63). Legis.
- Italia. (2005). *Decreto Legislativo n.º 206 de 2005 (Código del Consumo).*
- López Camargo, J. (2001). La noción de consumidor. *Revista La Propiedad Inmaterial*, 3, 59–75.
- Martínez Espín, P. (2011). *Aproximación al concepto de consumidor.* Centro de Estudios de Consumo, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Mato, M. N. (2015). El control de contenido en la contratación mediante condiciones generales entre empresarios en el Derecho Comparado y europeo. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 7, 216–282.

- Ossa Gómez, D. (2013). Definición, delimitación y análisis del ámbito de aplicación del nuevo Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011). *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Pontificia Bolivariana*, 43(118).
- Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 2555 de 2010. Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40032>
- Quiñónez Avendaño, C. E. (2018). Protección jurídica al inversionista en el mercado de valores colombiano. *IUSTITIA*, 15, 179–197. <https://doi.org/10.15332/iust.v0i15.2091>
- Rusconi, D. (2013). La noción de consumidor en la Ley 1480. In J. M. Gual Costa & J. C. Villalba Cuéllar (Eds.), *Derecho del Consumo. Problemáticas actuales*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Sánchez Guerrero, D. (2014). Estudio comparativo sobre la protección al consumidor de seguros en Colombia. *Revista de Derecho Privado. Universidad de Los Andes*, 51. <https://doi.org/10.15425/redepriv.51.2014.08>
- Santofimio Gamboa, J. O. (2011). *El concepto de usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, en especial los de energía eléctrica*. Universidad Externado de Colombia.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2018). *Sentencia 00001727*. Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2008). *Proyecto de Ley 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones*.
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. (2022). *Sentencia 001-2020-57017-0*. Sala Civil.
- Valderrama Velandia, J. E. (2018). El consumidor como persona jurídica y la vulnerabilidad en la negociación, protección efectiva para micro y pequeño empresario en Colombia. *Cuadernos de La Maestría En Derecho*, 6, 223–264. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/Cuadernos/article/view/1009>

Citar como:

Camacho López, M. E. (2026). Criterios para delimitar la noción de consumidor empresario en el régimen general y en algunos regímenes especiales del derecho del consumo en Colombia. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 22(1), 217-238.  <https://doi.org/10.15332/19090528.11928>

Received: 11/01/2026

Accepted: 18/03/2026