



Revista de  
**Derecho**  
Privado

**EL CONSUMIDOR ALIMENTARIO VULNERABLE EN COLOMBIA:  
UN ANÁLISIS DESDE LA NORMATIVA EUROPEA**

IVETTE URQUIJO BURGOS  
RAFAELA SAYAS CONTRERAS

Artículo de reflexión

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.56.2016.17>

Universidad de los Andes  
Facultad de Derecho  
Rev. derecho priv. No. 56  
julio - diciembre de 2016. e-ISSN 1909-7794

## **El consumidor alimentario vulnerable en Colombia: Un análisis desde la normativa europea**

### **Resumen**

Cualquier consumidor puede ser o convertirse en vulnerable debido a factores biológicos, o por experimentar cambios determinados por factores exógenos que lo ubiquen en desventaja en sus interacciones con el mercado. Una de esas condiciones especiales es la ingesta alimentaria, por ello la necesidad de una protección especial. Así las cosas, este artículo se propuso un análisis normativo orientado a determinar las herramientas legales que permitan categorizar a los consumidores vulnerables del ámbito alimentario, utilizando como recurso metodológico el derecho comparado, específicamente los conceptos de consumidor vulnerable y miembro medio de un grupo vulnerable de consumidores de la normatividad europea.

**Palabras clave:** consumidor, vulnerabilidad, consumidor alimenticio, grupos especiales de consumidores.

## **The vulnerable consumer in Colombia: An analysis from european legislation**

### **Abstract**

Any consumer can be, or become, vulnerable due to of biological factors or by experimenting certain changes as a result of exogenous factors that place them in a disadvantaged position within their interactions with the market. One of these special conditions is food intake, hence the need for special protection. That being said, this article proposes a juridical analysis to determine legal devises that allow the categorization of vulnerable consumers in the food sector, using as a methodological resource a comparative analysis law, specifically regarding the concepts of vulnerable consumers and average member of a vulnerable group of consumers in the European Union regulations.

**Keywords:** Consumer, vulnerability, food consumer, special consumer groups.

# El consumidor alimentario vulnerable en Colombia: Un análisis desde la normativa europea\*

IVETTE URQUIJO BURGOS\*\*  
RAFAELA SAYAS CONTRERAS\*\*\*

## SUMARIO

Introducción – I. CONCEPTOS DE CONSUMIDOR VULNERABLE Y MIEMBRO MEDIO DE UN GRUPO VULNERABLE DE CONSUMIDORES, EN LA LEGISLACIÓN EUROPEA – A. *Vulnerabilidades de consumo alimentario reconocidas en la Unión Europea* – B. *Noción de consumidor en el ordenamiento colombiano* – 1. Concepto de grupo especial de consumidores en el ordenamiento colombiano – II. HERRAMIENTAS LEGALES PARA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE CONSUMIDOR VULNERABLE EN COLOMBIA – III. CONCLUSIONES – Referencias.

---

\* Cómo citar este artículo: Urquijo Burgos, I., y Sayas Contreras, R. (Diciembre, 2016). El consumidor alimentario vulnerable en Colombia: Un análisis desde la normativa europea. *Revista de Derecho Privado*, (56). Universidad de los Andes (Colombia). <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.56.2016.17>

Investigación llevada a cabo en el marco del Programa Colciencias “Fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de los consumidores y promoción del marco jurídico de las competencias establecidas en el nuevo Estatuto del Consumidor (alcaldes, asociaciones de consumidores y consultorios jurídicos en Santa Marta, Cartagena y Sincelejo” 2015-2016.

\*\* Abogada de la Universidad de Cartagena, estudiante de la Maestría en Derecho de la misma Universidad, especialista en Derecho Contencioso Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, diplomada en Ciencias Políticas Contemporáneas por la Universidad Complutense de Madrid y Universidad Tecnológica de Bolívar, asesora jurídica y consultora. correo: [iveurquijob@gmail.com](mailto:iveurquijob@gmail.com)

\*\*\* Abogada, investigadora de la Universidad de Cartagena, especialista en Derecho Financiero de la Universidad del Rosario, magíster en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia, Ph. D. en Sociología por la Universidad de Belgrano de Buenos Aires. Líder científica del Programa Colciencias Consume Caribe. Directora del grupo de investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena. Investigadora asociada (I) Colciencias. Correo: [rafaelaester@gmail.com](mailto:rafaelaester@gmail.com)

## Introducción

Las relaciones de consumo y la protección al consumidor son tópicos que progresivamente interpelan las diferentes áreas del conocimiento, de manera particular al derecho y las políticas públicas, en aspectos que se relacionan con el consumo en general y con algunas materias específicas que tienen que ver con la salud y la calidad de vida de los ciudadanos. La reflexión en materia de consumo cobra vigencia cuando existen casos que escapan a situaciones de normalidad o, dicho de otra manera, ciudadanos que demandan tratamiento especial. Por ello este trabajo se justifica en la necesidad de proteger a los ciudadanos cuando actúan en circunstancias propias del mundo industrializado, dando vuelta al viejo cuadro normativo fundado sobre el axioma de la intangibilidad del acto de autonomía privada, por la de protección al consumidor, que se materializa en el control sustancial del contrato como regla de tutela al contratante (Bianca, 2007).

A partir de este concepto de rompimiento de la autonomía de la voluntad y de la necesidad de protección a los consumidores, como parte débil de la relación de consumo, se propone una revisión del tema del consumidor vulnerable o consumidor con condiciones especiales de consumo en el ámbito alimentario colombiano, utilizando como recurso metodológico la comparación con la legislación europea, que reconoce la existencia de diversas categorías de consumidor, sin contar con una única definición, instando a la revisión de cada caso particular.

En Colombia la necesidad de brindar una especial protección, por ejemplo a niños, niñas y adolescentes, está legalmente reconocida por la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), que encuentra en la minoría de edad una razón legal para brindar amparo extraordinario en materia de consumo. No obstante, la mencionada ley de los consumidores no reconoce dentro de los menores que gozan de protección especial, la existencia de subgrupos particulares con alguna condición endógena o exógena que los ubique como sujetos aún más vulnerables, *verbi gratia*, los niños, niñas y adolescentes con una condición especial para consumir algunos componentes alimenticios, tales como azúcar, sal, grasas saturadas y alérgenos.

Al distinguir un subgrupo particular de consumidores dentro de un grupo reconocido como especial, por lo menos en teoría, los poderes públicos colombianos tienen el deber de velar por el cumplimiento de las políticas del sector de la alimentación; sin embargo, dicha protección hoy es embrionaria desde la norma de consumo, pues en la práctica no se diferencian grupos, como se dijo anteriormente, por ejemplo dentro del grupo de niños, niñas y adolescentes, aquellos con condiciones alimentarias especiales, como son los diabéticos, celíacos, hipertensos y obesos, por citar algunos.

La omisión de la legislación colombiana sobre condiciones especiales de algunos subgrupos de consumidores genera desprotección frente al consumo alimentario, evidenciándose una desigualdad negativa para las condiciones excluidas de la protección legal. Por lo tanto es

indispensable examinar si a partir de las disposiciones del ordenamiento legal colombiano puede construirse el concepto de consumidor vulnerable de alimentos, o con condiciones especiales de consumo de alimentos, a fin de proporcionarle la protección adecuada a ese segmento de la población.

El abordaje de este trabajo se efectúa desde la investigación cualitativa, jurídico-dogmática, descriptiva, con fundamento en la recopilación y análisis de información secundaria. Para tales efectos es pertinente tener como referente las normativas sobre consumo alimentario en la Comunidad Europea, la cual tiene bien decantados los conceptos de consumidor vulnerable y consumidor medio de un grupo vulnerable de consumidores, los cuales se usan como categorías de análisis, para luego en un ejercicio de derecho comparado revisar las herramientas legales con las que cuenta la legislación colombiana, que permitan la construcción del concepto de consumidor vulnerable en el ámbito alimentario. Así las cosas, se busca obtener una visión general sobre la legislación de la Comunidad Europea relacionada con el consumo de alimentos, para luego describir las características fundamentales de dicho sistema y compararlo con el colombiano.

El trabajo se ha organizado de la siguiente manera: inicialmente se revisan los conceptos de consumidor vulnerable y miembro medio de un grupo vulnerable de consumidores en la Unión Europea, para especificar qué vulnerabilidades de consumo alimentario se encuentran expresamente reconocidas en el mercado comuni-

tario. En una segunda parte se abordan, en la Ley 1480 de 2011, las nociones de consumidor general y de grupo especial de consumidores, resaltando que la minoría de edad del sujeto es la única variable tenida en cuenta por la legislación nacional para otorgar una prerrogativa de protección en la relación de consumo. En un tercer aparte se intenta determinar si el ordenamiento colombiano cuenta con herramientas legales para la construcción del concepto de consumidor vulnerable. Finalmente, se concluye que no existe en Colombia una noción de consumidor con condiciones especiales de consumo alimentario, quedando desprotegidas e indefensas todas aquellas personas, incluso menores, que posean una sensibilidad especial a ingredientes o componentes del alimento, y cuya ingesta genera un riesgo para su salud y su vida, tales como azúcar, sal, grasas trans y alérgenos.

## **I. CONCEPTOS DE CONSUMIDOR VULNERABLE Y MIEMBRO MEDIO DE UN GRUPO VULNERABLE DE CONSUMIDORES, EN LA LEGISLACIÓN EUROPEA**

La legislación comunitaria ha construido varias nociones de consumidor: consumidor final; consumidor medio normalmente informado, razonablemente atento y perspicaz; consumidor vulnerable; y miembro medio de un grupo especial de consumidores.

El antecedente legislativo de la definición de consumidor, que merece ser resaltado, lo constituye la Directiva 2005/29/CE, denomi-

nada por González Vaqué (2007) *la definición perdida*, ya que no es usual encontrar en la legislación de la Comunidad Europea una noción unificada de consumidor, sino que esta se adopta de acuerdo con las circunstancias especiales de cada caso. Dicha Directiva define al consumidor como cualquier persona física que, en las prácticas comerciales, actúe con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio, oficio o profesión.

En lo que se refiere al concepto de miembro medio de un grupo vulnerable de consumidores, desarrollado en la Unión Europea, fue el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) quien primero utilizó el término de consumidor medio, en la sentencia de 4 de abril de 2000, asunto C-465/98, también denominada caso *Darbo*. Luego, la Directiva 2005/29/CE sin definir al consumidor medio, alude a dicho concepto en los artículos 5, 6, 7 y 8 cuando declara que es importante que todos los consumidores estén protegidos de las prácticas comerciales desleales, por lo que en atención al principio de proporcionalidad, y con objeto de permitir la aplicación efectiva de las disposiciones de protección, asume como propia la definición utilizada por el TJCE, según la cual el consumidor medio está normalmente informado y es razonablemente atento y perspicaz.

La Directiva incluye, además, disposiciones encaminadas a impedir la explotación de consumidores cuyas características los hacen especialmente vulnerables a las prácticas comerciales desleales. El numeral 19 la Directiva

alude a los consumidores especialmente vulnerables al declarar:

Quando determinadas características como la edad, una dolencia física o un trastorno mental o la credulidad hagan que los consumidores sean especialmente sensibles a una práctica comercial o al producto correspondiente y, con toda probabilidad, únicamente el comportamiento económico de tales consumidores sea susceptible de distorsión merced a la práctica en cuestión en un sentido que el comerciante pueda prever razonablemente, debe garantizarse que estén adecuadamente protegidos, para lo cual es necesario que la práctica se evalúe desde la perspectiva de un miembro medio de ese grupo.

El artículo 5.3 de la misma Directiva dispone:

Las prácticas comerciales que puedan distorsionar de manera sustancial, (...) el comportamiento económico únicamente de un grupo claramente identificable de consumidores especialmente vulnerables a dichas prácticas o al producto al que se refieran, por padecer estos últimos una dolencia física o un trastorno mental o por su edad o su credulidad, deberán evaluarse desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo.

Según la misma Directiva 2005/29/CE, cuando una práctica comercial se dirija específicamente a un grupo concreto de consumidores,

como los niños por ejemplo, “es conveniente que el efecto de la práctica comercial se evalúe desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo” (considerando 18). Por consiguiente, es adecuado incluir en la lista de prácticas que se consideran desleales en cualquier circunstancia, una disposición por la cual, sin prohibir totalmente la publicidad, se proteja a este segmento frente a exhortaciones directas a comprar.

La Directiva mencionada también contempla que el concepto de consumidor medio no es simplemente estadístico, y en su considerando 18 exhorta a los tribunales y autoridades a aplicar su propio criterio, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TJCE, para determinar la reacción típica del consumidor medio en un caso concreto (González Vaqué, 2007).

En ese sentido, la Directiva 2005/29/CE se refiere a las nociones de consumidor medio y de miembro medio de un grupo especial de consumidores (niños, por ejemplo), sin definirlos, pero con el objeto de instar a que las autoridades evalúen las circunstancias y el nivel de protección desde un integrante medio, en cada caso.

Como ya se mencionó, la ausencia de la definición no es un accidente de redacción legislativa de la Comunidad Europea, pues la Comisión Redactora dejó sentado en los comentarios finales —Documento COM 753 de 16 de noviembre de 2004—, que la redacción fue modificada adrede para suprimir la definición de consumidor medio, con el fin de evitar que

esta pudiese impedir la evolución del concepto en consonancia con la jurisprudencia del TJCE.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2006, se expide por parte del Parlamento Europeo el Reglamento 1924/2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, que en la misma línea de la Directiva de 2005 se abstiene de definir los conceptos de consumidor medio o miembro medio de un grupo especial de consumidores; no obstante, en su contenido se encuentran referencias explícitas a dichas nociones. Veamos:

- El considerando 16 alude a la función e importancia de los alimentos (o de las categorías de alimentos) y la contribución a la dieta de la población en general o, en su caso, de determinados grupos sometidos a riesgo, incluidos los niños.
- El artículo 13, relativo a las declaraciones de propiedades saludables distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños, dispone que se autorizará el uso de dichas declaraciones nutricionales y de propiedades saludables, solo si el consumidor medio comprende los efectos benéficos tal como se expresan en la declaración.
- Igualmente confirma que la prueba del consumidor medio no constituye una prueba estadística, tal como lo establecía el considerando 18 de la Directiva 2005/29/CE.

El Reglamento No. 1924/2006 hace alusión, por primera vez en la Comunidad Europea, a un miembro medio de un grupo particular de consumidores, cuando menciona las disposicio-

nes encaminadas a impedir la explotación de consumidores cuyas características los hacen especialmente vulnerables a las declaraciones engañosas, y exige según el considerando 16 que, “en los casos en que una declaración se dirija específicamente a un grupo particular de consumidores, como los niños, es deseable que el impacto de la declaración se evalúe desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo”. Es decir, que la normatividad europea a través del mencionado Reglamento, por vez primera contempla la categoría de consumidor medio de un grupo especial, contenida en la noción de consumidor.

La Decisión 2010/15 de la Comisión Europea, de 16 de diciembre de 2009, por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información, creado en virtud del artículo 12 de la Directiva 2001/95/CE (sobre seguridad general de los productos), menciona lo siguiente acerca de diferentes vulnerabilidades en materia de consumo:

- El apartado 3.2 (Consejos útiles) en el que se menciona que, puede ser de utilidad a la hora de evaluar el riesgo tomar en consideración que existen diferentes tipos de consumidores, incluidos los consumidores vulnerables, como pueden ser los niños (...), que pueden manejar o recibir un producto de manera diferente.
- El apartado 3.3 (El consumidor) en el que se señala:

No basta (...) con tener en cuenta únicamente a los consumidores más vulnerables, ya que la probabilidad de que estos experimenten efectos adversos en la hipótesis en cuestión puede ser tan baja que el riesgo sea inferior al de una hipótesis de lesión con consumidores no vulnerables.

- El apartado 3.3, subraya “el riesgo puede ser diferente para un usuario previsto o no previsto, dependiendo del producto y del modo en que lo utilice”.
- Alude el mismo apartado 3.3. a:
 

Consumidores vulnerables: Se pueden distinguir varias categorías de consumidores vulnerables y muy vulnerables: niños (de 0 a 36 meses, > de 36 meses a < 8 años y de 8 a 14 años) y otros, como las personas mayores (...) Todos ellos tienen menos capacidad para reconocer un peligro; por ejemplo, los niños, cuando tocan una superficie caliente, no notan el calor hasta unos ocho segundos después (y entonces ya se han quemado), mientras que los adultos lo notan inmediatamente.
- En el caso concreto de las sustancias químicas, los niños pueden ser más sensibles a su toxicidad que el adulto medio. Por tanto, no debe tratarse a los niños como si fueran pequeños adultos.

- El mismo apartado 3.3 continúa afirmando: “Los consumidores vulnerables también pueden tener problemas para leer las etiquetas de advertencia o problemas particulares para utilizar un producto que nunca antes han utilizado. Además, pueden actuar de manera que se vean más expuestos”.
- Señala la Directiva, también en el apartado 3.3:  
Un producto que normalmente es seguro para un adulto medio puede no serlo para los consumidores vulnerables, lo que ha de tenerse en cuenta a la hora de determinar la gravedad y la probabilidad de una lesión y, por tanto, el riesgo.

Asimismo, considera que los consumidores que normalmente no son vulnerables pueden llegar a serlo en situaciones específicas, por ejemplo, cuando las instrucciones o las advertencias de un producto están en un idioma extranjero que el consumidor no comprende.

En el año 2012 el Parlamento Europeo expidió la Resolución de 22 de mayo, y según su considerando “D”, todos los consumidores en algún momento de su vida pueden pasar a ser vulnerables debido a factores externos y a sus interacciones con el mercado, o porque experimenten dificultades para acceder a información adecuada o para entenderla; por tanto precisan de una protección especial. Los considerandos de esta resolución mencionan en forma no absoluta las siguientes clases de

consumidores vulnerables: los niños y los jóvenes, quienes sufren cada vez más las consecuencias del sedentarismo y la obesidad, puesto que son más sensibles a la publicidad sobre alimentos con alto contenido en grasas, sales y azúcares, etc.; los niños y los adolescentes especialmente vulnerables a la publicidad y las prácticas comerciales agresivas, indefensos ante el uso y el abuso de las tecnologías de la comunicación, como los teléfonos inteligentes y los juegos en línea; los que tienen una movilidad reducida; los que tienen dificultades para comprender las opciones de las que disponen, o no conocen sus derechos; las mujeres embarazadas; los usuarios de los mercados financieros, cuya complejidad implica que, en potencia, cualquier consumidor puede llegar a ser vulnerable; los usuarios de los medios de transporte; los consumidores o usuarios potenciales de los servicios digitales en los casos en los que, por diversos motivos, no les sea posible acceder a Internet o hacer uso de la red.

Ulteriormente y tras la búsqueda por brindar mayor protección a los consumidores vulnerables, se expidió en el marco del mercado comunitario europeo el Programa Plurianual de Consumidores para el período 2014-2020, que según el Reglamento n.º 254/2014 tiene por finalidad contribuir a garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores y respaldar plenamente las aspiraciones de la Estrategia Europa 2020, en lo que se refiere al crecimiento y la competitividad, gracias a la evolución hacia unos modelos de consumo más sostenibles, la inclusión social, así como

a la toma en consideración de la situación particular de los consumidores vulnerables, sobre la base del seguimiento del mercado de consumo para poder desarrollar normativas bien estructuradas y con los objetivos adecuados.

Anuncia el citado Programa como objetivo general, garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, capacitarlos y situarlos en el centro del mercado interior, en el marco de una estrategia general para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Según su artículo 2º, el Programa contribuirá a esta meta mediante la protección de la salud, la seguridad y los intereses jurídicos y económicos de los consumidores, así como la promoción de su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses, apoyando la integración de tales intereses de los consumidores en otros ámbitos de actuación.

Entonces, partiendo del análisis de la legislación citada y del ya mencionado fallo *Darbo*, es posible afirmar que la legislación comunitaria no proporciona una definición única de consumidor vulnerable, sino que facilita información que permite delinear múltiples aspectos, endógenos y exógenos, a tener en cuenta para determinar la vulnerabilidad, tales como: edad, condición física, nivel de conocimientos, movilidad; circunstancias especiales como ciertas adicciones a Internet, al uso de teléfonos móviles o a las redes sociales; o carencias como la prohibición de abrir cuentas corrientes, o la imposibilidad de acceder a la Red, el desconocimiento del idioma, entre otras.

De hecho, González Vaqué (2014) entiende que el concepto de consumidor vulnerable tiene su fundamento en una vulnerabilidad endógena, y hace referencia a un grupo heterogéneo compuesto por aquellas personas consideradas de forma permanente como tales, por razón de su discapacidad mental, física o psicológica, su edad, su credulidad o su género.

En igual sentido se evidencia que la legislación comunitaria ha evolucionado para reconocer que si solo se tiene en cuenta la media general de consumidores normalmente informados, razonablemente atentos y perspicaces usada en un primer momento por el TJCE, sin observar las condiciones especiales de algunos subgrupos de consumidores con alguna vulnerabilidad especial, podrían presentarse categorías de consumidores desprotegidos e indefensos excluidos de la noción de consumidor medio.

Quiere decir ello que, si bien el concepto de consumidor medio constituye un avance, según Hernández Díaz-Hambrona,

no es suficientemente específico para adaptarlo a los casos concretos con lo que nos podemos encontrar en la vida real, a lo que cabe añadir que la diversidad de las situaciones de vulnerabilidad en que se pueden hallar los consumidores y usuarios, va a dificultar un planteamiento unitario y la adopción de un instrumento legislativo global. (2015, p. 40).

### **A. Vulnerabilidades de consumo alimentario reconocidas en la Unión Europea**

El Parlamento Europeo y el Consejo expedieron el Reglamento No 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, por el que se modifica el Reglamento 1924/2006, determinando como objetivo (artículo 1º) establecer la base para garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria, teniendo en cuenta las diferencias en la percepción de los consumidores y sus necesidades de información, haciendo extensiva la información nutricional a los productos que se ofrezcan listos para el consumo o reconstituidos.

Es decir que dicho reglamento no solo se aplica a los expendedores de alimentos envasados, sino a los operadores de empresas alimentarias en todas las fases de la cadena, en caso de que sus actividades estén destinadas a alimentar a un consumidor final, incluidos los restaurantes, de ahí su novedad.

En el considerado 24, el Reglamento 1169/2011 establece que determinados ingredientes y otras sustancias o productos, cuando se utilizan en la producción de alimentos, siguen estando presentes en el producto acabado, pudiendo provocar alergias o intolerancias en algunas personas, y representando un riesgo para la salud del afectado. Por lo que considera importante que se facilite información sobre la presencia de aditivos alimentarios y otras sustancias o productos con efectos alergénicos o de intolerancia, para que los consumidores, es-

pecialmente aquellos que sufran una alergia o intolerancia alimentaria, elijan con conocimiento las opciones que sean seguras para ellos.

En los considerandos 42 y 54 expresa que la información que debe brindar el operador de productos no empacados, exentos del etiquetado nutricional obligatorio, es una carga administrativa considerable y novedosa, sobre todo para los pequeños y medianos empresarios, y con el fin de alentar a ese renglón del comercio a facilitar la información sensible, no solo otorgó un periodo de transición desde 2011 hasta diciembre de 2014, cuando se exigió su implementación efectiva, sino que además determinó que únicamente se declare una parte de los elementos de la información nutricional, la cual previamente debe determinarse por el legislador, a fin de evitar que la información brindada quede a la libre elección de los operadores de empresas alimentarias, induciendo a error al consumidor.

Los catorce alérgenos de declaración obligatoria en la Comunidad Europea, según el Reglamento 1169/2011, son los cereales que contengan gluten y productos a base de huevo; los crustáceos y moluscos, y productos que incorporen crustáceos y moluscos en su composición; el pescado y productos a base de pescado; los cacahuètes y la soja, y los productos que incorporen cacahuete y soja en su composición; la leche y todos sus derivados, así como productos que incorporen lactosa en su composición; los frutos secos: almendras, avellanas, anacardos, pecanas, castañas, pistachos, macadamias, los derivados de frutos

secos o productos que los incorporen en su composición; el dióxido de azufre y sulfitos en concentraciones superiores a los 10 mg/kg o 10 mg/litro; el apio, la mostaza, el sésamo y los altramuces, o productos elaborados a base de ellos, o que los integren en su composición.

Además de las intolerancias y las alergias, los considerandos 10 y 36 del Reglamento 1169/2011 se refieren a lista de algunos elementos nutricionales importantes para la salud pública, como son las grasas saturadas, los azúcares y el sodio (que insta a nombrar sencillamente como “sal”, para evitar errores), destacados en el Libro Blanco, de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 30 de mayo de 2007, acerca de la Estrategia Europea sobre Problemas de Salud Relacionados con la Alimentación, para resaltar la conveniencia de la presentación obligatoria de la información nutricional sobre tales elementos, por su relación con el sobrepeso y la obesidad.

El Parlamento, bajo la misma óptica comprensiva que tiene en el caso de los alérgenos, y consciente de que brindar esta información es una carga administrativa para los operadores, hizo exigible a partir del 13 de diciembre de 2016 la información sobre energía, grasas saturadas, hidratos de carbono, proteínas, azúcares y sal, la cual debe indicarse de manera agrupada y según la porción, incluso en los platos servidos, no empacados.

Es importante anotar que países del Viejo Continente, como Dinamarca, Austria, Suiza e Islandia, ya desde antes de 2011 habían de-

sarrollado una legislación interna (no comunitaria), que obliga a la industria alimentaria y restaurativa local a limitar al 2 % la cantidad de grasa trans utilizada en los alimentos. Por lo que hasta diciembre de 2016, alimentos con un 60 % de contenido de grasas trans podían ser vendidos legalmente como productos envasados o sin envasar, en restaurantes y establecimientos de comida del resto Europa, pero no en los países mencionados.

### ***B. Noción de consumidor en el ordenamiento colombiano***

La Ley 1480 de 2011 o Estatuto del Consumidor colombiano, en su artículo primero establece como principio general, proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos.

El numeral 3° del artículo 5° de la mencionada ley define al consumidor como

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.

Además, incluyó una definición legal que tiene sus antecedentes en las decisiones y doctrina

de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), así como en los lineamientos dados por la Corte Suprema de Justicia.

De hecho, la SIC actualmente posee una visión amplia del concepto de consumidor, que incluye las personas jurídicas, siempre que dicha entidad sea inexperta en el campo en que se desarrolla la relación de consumo. La posición la esboza en los Conceptos 01085864 del 22 de noviembre de 2001, 97023655 de 15 de julio de 1997 y 96027242 del 2 de septiembre de 1996, en donde afirma que, para determinar la existencia de una relación de consumo y la consecuente aplicación de la norma protectora, no existe una regla única y omnicompreensiva, sino que esta decisión debe resultar de una valoración integral de todos los elementos fácticos del caso.

En este orden de ideas, se puede afirmar que la SIC pasó de tener una concepción restringida de consumidor, en la que primaba el concepto de destinatario final y el uso personal o familiar, a una más amplia en la que sin importar la condición de las partes y el uso pretendido, solamente importa el desequilibrio (Villalba, 2011, p. 86).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de casación del 3 de mayo de 2005, expediente 1999-04421-01, con ponencia del magistrado César Julio Valencia Copete, examinó la falta de uniformidad del concepto para poder ponderar los aspectos comunes a esas definiciones, basándose en las leyes de Argentina y Brasil, la Direc-

tiva 93/13 de la Unión Europea, el Código del Consumo italiano y la Ley Española para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Como fruto de este muestreo legislativo en el derecho comparado, encontró que la clase de consumidor depende de que sea un destinatario o consumidor final del bien o servicio; o de la adquisición o utilización de bienes o servicios con una finalidad ubicada por fuera del ámbito profesional o empresarial. En igual forma estimó que la calidad de consumidor solo puede determinarse a partir del examen detallado de las circunstancias subjetivas y objetivas que rodean una relación específica.

En el mismo orden de ideas, Villalba Cuéllar (2011) considera que esta solución, un tanto subjetiva del concepto, si bien ha tenido cierta efectividad, nada impide que en un futuro cambie, generándose un riesgo frente al alto número de procesos judiciales, que al desbordarse se constituyan en una fuente de inseguridad jurídica que a su vez daría lugar a la exclusión de ciertos individuos (personas morales o profesionales) o de ciertas relaciones contractuales. El peligro consiste en que la aplicación de un estatuto proteccionista devenga en un régimen general y degenera en la aplicación generalizada de la norma, en detrimento de su propia naturaleza y de la aplicación del derecho común.

Por otro lado, se localizan en diversos ordenamientos colombianos especiales definiciones de consumidor, un tanto más específicas que la definición de la Ley 1480 de 2011. Frecuentemente dichas definiciones obedecen

al ámbito donde se desarrolla la relación de consumo: consumidor de servicios públicos (Ley 142/94); consumidor del sector financiero (Ley 1328/2009); consumidor de servicios de telecomunicaciones (Ley 1341/2009), o según el producto final que consumen. Por ejemplo, la definición de consumidor de alimentos, tomada de la Resolución 5109 de 2005 del Ministerio de Protección Social, que refiriéndose al etiquetado de alimentos define al consumidor para el ámbito alimentario, como: *cualquier persona que compra o recibe alimento, a fin de satisfacer sus necesidades*.

### 1. Concepto de grupo especial de consumidores en el ordenamiento colombiano

Al intentar ubicar en la Ley 1480 de 2011 una distinción referida a una clase especial de consumidor, encontramos que el numeral 5° del artículo primero (*objetivos*) consagra especial protección a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia. El artículo 28 *ibídem* (*Derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes*), establece la necesidad de que el Gobierno reglamente el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a este segmento de población en su calidad de consumidores, de acuerdo con el derecho de información consagrado en el artículo 34 de la Ley 1098 de 2006, para proteger su seguridad y salud.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que la legislación colombiana reconoce una condición especial de consumo a favor de niños, niñas y adolescentes, específicamente con respecto a la información que se les brinda; y en ese sentido hace una remisión expresa a la Ley 1098 de 2006.

El Código del Menor, en su artículo 17 (*derecho a la calidad de vida*), establece que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida y goce de todos sus derechos en forma prevalente. Según el mismo artículo, el derecho a la calidad de vida supone la generación de condiciones que les aseguren una alimentación nutritiva; y en el artículo 27 (*derecho a la salud*), subraya que la salud es no solo la ausencia de enfermedad, sino un estado de bienestar físico, psíquico y fisiológico.

Por otra parte, en la Resolución 288 de 2008 del Ministerio de Protección Social, encontramos varias referencias a las porciones, rotulado y etiquetado nutricional de alimentos envasados para el consumo de lactantes y menores, niños o niñas.

Además de este reconocimiento de trato especial de niños, niñas y adolescentes, la legislación colombiana revisada hasta la fecha no arroja otra categorización que pueda relacionarse con una condición especial endógena o exógena, que exija una especial protección en algún ámbito específico del consumo alimentario.

## II. HERRAMIENTAS LEGALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE CONSUMIDOR VULNERABLE EN COLOMBIA

El artículo 78 de la Carta Política de Colombia dispone que la ley debe regular la “información” sobre los bienes que se le suministran al público, de tal forma que es imprescindible dar a conocer al consumidor los componentes del producto que consume para que, en uso de su autonomía, decida lo que considera correcto para su salud.

Por otro lado, en la parte dogmática del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), se evidencian algunos deberes y derechos de los cuales puede inferirse el reconocimiento legislativo en el ámbito alimentario. De hecho, las siguientes normas pueden vincularse con cierta clase de vulnerabilidad alimentaria, sin que mencionen el tema directamente, resaltando que el ordenamiento consigna como deber del consumidor el informarse respecto de la calidad de los productos, así como sobre las instrucciones que suministre el productor en relación con su adecuado consumo (numeral 2.1 artículo 3°):

– El artículo 1° (principios generales) aclara que la ley tiene como objetivo proteger, promover y garantizar el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad, en especial lo referente a la protección frente a los riesgos para su salud y seguridad; el acceso a una información adecuada, que les per-

mita a los consumidores hacer elecciones bien fundadas.

- El artículo 3° (derechos y deberes de los consumidores y usuarios) menciona que se tendrán como derechos de los consumidores, el derecho a la seguridad e indemnidad, es decir, el derecho a que los productos no causen daño y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad; el derecho a recibir información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo; el derecho de elección, esto es, a elegir libremente los bienes y servicios que requieran los consumidores; y el derecho a la igualdad, que significa ser tratados equitativamente y de manera no discriminatoria.
- El artículo 5° (definiciones) establece que se entiende por *idoneidad*, la aptitud del producto para satisfacer la necesidad para la cual se produjo; y como *seguridad*, la condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de consumo no presenta riesgos razonables para la salud o la integridad de los consumidores, presumiéndose su inseguridad en caso de que el producto no cumpla con requisitos establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias.
- El artículo 6°, referido a la calidad, idoneidad y seguridad de los productos, enfatiza que todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los servicios que ofrezca

o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida, y que en ningún caso estas podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias.

De esta reglamentación, ubicada en la primera parte de la Ley 1480, puede extraerse que, si bien los niños, niñas y adolescentes son merecedores de una especial protección en lo que a alimentos se refiere, es posible esperar también que el consumidor alimentario en Colombia, sin importar la edad, deba estar informado de los alimentos que consume, como se deduce del siguiente articulado:

- El numeral 7° del artículo 5° define la *información* como todo contenido y forma de dar a conocer los componentes, el peso o medida, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo.
- El artículo 23 (información mínima y responsabilidad) establece que los productores deberán suministrar a los consumidores información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan, y serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información.
- El artículo 24 (contenido de la información) determina que la información mínima com-

prenderá: las instrucciones para el correcto consumo del producto; la cantidad, peso o volumen.

El artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 fue revisado en virtud de la Sentencia C-583 de 2015 expedida por la Corte Constitucional, sobre información mínima al consumidor de producto alimenticio, específicamente de alimentos transgénicos o componentes de organismos genéticamente modificados (OGM). La Corte lo declaró exequible, salvo el numeral 1.4, cuya exequibilidad quedó condicionada a que en el término de los dos años siguientes el Congreso legisle sobre la información mínima relativa a los alimentos modificados genéticamente o con componentes genéticamente modificados, que deberán ser contemplados en las etiquetas o rotulados, para asegurar la protección de los derechos de los consumidores, consagrados en el artículo 78 de la Carta.

Se evidencia por esta sentencia la inclinación de la jurisdicción a revisar los componentes alimentarios que pueden generar peligros para la salud de los consumidores, y una conciencia de que la legislación de protección al consumidor busca corregir la asimetría de la relación de consumo, regulando minuciosamente, en algunos casos, el tema de la información, con miras a apoyar la toma de decisiones eficientes por parte de los consumidores.

En el ámbito administrativo, la Resolución 288 de 2008 del Ministerio de Protección Social, por la cual se establece el reglamento técnico en el que se señalan condiciones y requisitos

sobre rotulado y etiquetado nutricional de alimentos envasados, nacionales o importados, para consumo humano, establece en su artículo 5° la necesidad de veracidad de la información nutricional, y prohíbe describir y presentar el alimento en forma falsa, equívoca o engañosa, susceptible de inducir a error respecto del contenido y propiedades nutricionales del producto. Además, impone que la información nutricional esté en idioma español.

La SIC, en resoluciones No. 15311, 15642, 66114 y 66053 de 2009, mencionó que una información suficiente significa que el consumidor cuente con los elementos de juicio para elegir entre la variedad de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, para que adopte decisiones de consumo racionales. La misma SIC en oficio expedido por la Oficina Jurídica, de 6 de mayo de 2010, manifestó que el deber de información incluye tanto la veracidad de la información como la suficiencia de esta, para que el consumidor, con base en la información a su alcance, pueda determinar de manera razonable y fundamentada su comportamiento, mediante una apreciación objetiva de las características del bien o servicio a cuya oferta se enfrenta

### III. CONCLUSIONES

“Si se quiere mejorar al pueblo, en vez de discursos contra los pecados denle mejores alimentos. El hombre es lo que come”, afirmó Feuerbach en 1850. La alimentación no es una actividad de consumo cualquiera, es parte de nuestra cultura y parte de nuestra vida

diaria, pero la forma de alimentarnos ha evolucionado. En el siglo XVIII la preocupación era la disponibilidad de alimentos; a mitad del siglo XIX, la principal expectativa alimentaria era la satisfacción, o el placer; hoy, en cambio, la sociedad demanda conseguir a través de la alimentación una mejora en la calidad de vida, para lo cual la información que se brinde sobre el contenido y los componentes del alimento es decisiva.

Por otro lado, la legislación alimentaria evoluciona hacia el reconocimiento de categorías de personas que merecen un trato diferenciado, a fin de permitir el ejercicio de la autonomía, la conservación de la salud y la vida. Es decir, estamos obligados a efectuar un tránsito legal evolutivo, al evidenciar que trazando un mismo rasero para tratar a todos los consumidores de alimentos, en virtud de un prototipo promedio, no garantiza la seguridad de quien más protección precisa, por lo que es importante reconocer esas diferencias positivamente para garantizar la sanidad social. Es aquí donde se intersecta la legislación sobre alimentos con los consumidores diabéticos, hipertensos, obesos y alérgicos, que poseen una vulnerabilidad especial a ciertos ingredientes o componentes de los comestibles, y su derecho a conocer lo que consumen, sin importar si son menores o mayores de edad.

Es claro que la legislación colombiana no reconoce la existencia de grupos particulares de consumidores con alguna vulnerabilidad diferente a la minoría de edad, quedando excluidas de la noción de consumidor vulnerable todas aquellas personas (incluso los niños, ni-

ñas y adolescentes) que posean una sensibilidad especial respecto de algunos ingredientes o componentes del alimento, y que al ingerirlo pueden poner en riesgo su salud, e incluso su vida. Al no observar la legislación las condiciones especiales de algunos subgrupos de consumidores alimentarios, menores o mayores, estos se encuentran desprotegidos e indefensos.

En este sentido, los ingredientes o componentes que antes pasaban desapercibidos llegan a ser factores decisivos al momento de optar por el consumo de uno u otro alimento. Es decir, en la actualidad se presenta una exigencia relativa a la seguridad y la confianza de los consumidores alimentarios, que es necesario matizar con el concepto de vulnerabilidad que poseen algunos grupos de consumidores, que por su edad y por condiciones endógenas de su fisiología se encuentran amenazados por los ingredientes ocultos de los alimentos envasados o servidos. Por tanto, constituye un reto normativo para las autoridades legislativas y administrativas en Colombia, procurar el avance en la información que reciben los consumidores de alimentos, para dar a conocer los componentes e ingredientes ocultos de alimentos envasados y platos servidos, con el fin de cooperar en la prevención y reducción de riesgos para la salud y favorecer la elección de productos saludables.

### Referencias

1. Bianca, C. M. (2007). *Derecho civil. El contrato*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
2. Comisión Europea. Comunicación de la Comisión Redactora relativa a la posición común adoptada en su día por el Consejo. Documento COM 753 del 16 de noviembre de 2004.
3. Comisión Europea. Decisión 2010/15. Por la que se establecen directrices para la gestión del Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información «RAPEX». Diciembre 16 de 2009. Diario Oficial n.º L 22/1 del 26 de enero de 2010.
4. Comisión Europea del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Directiva 2000/13. Relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. Marzo 20 de 2000. Diario Oficial n.º L 109 del 6 de mayo de 2000.
5. Comisión Europea del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Directiva 2001/95. Relativa a la seguridad general de los productos. Diciembre 3 de 2001. Diario Oficial n.º L 011 del 15 de enero de 2002.
6. Comisión Europea del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Directiva 2005/29. Relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior. Mayo 11 de 2005. Diario Oficial n.º L 149/22 del 11 de junio de 2005.

7. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-583 de 2015 (M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado; septiembre 8 de 2015).
8. Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sentencia de Casación. Expediente 1999-04421-01 (M. P.: César Julio Valencia Copete; mayo 3 de 2005).
9. Feuerbach, L. (1850). *Enseñanza de la alimentación*.
10. González Vaqué, L. (2007). Las nociones 'consumidor medio' y 'miembro medio de un grupo particular de consumidores' en el Reglamento N° 1924/2006 (declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos). *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, (247), 9-19.
11. González Vaqué, L. (2014). La protección de los consumidores vulnerables en el derecho del consumo de la UE [el programa plurianual para el período 2014-2020]. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, (10), 92-109. ISSN-e 2254-2582.
12. Hernández Díaz-Hambrona, M. D. (2015). *Consumidor vulnerable*. Madrid, España: Editorial Reus.
13. Ley 1098 de 2006 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Noviembre 8 de 2006. DO n.º 46.446.
14. Ley 1480 de 2011 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. Octubre 12 de 2011. DO n.º 48.220.
15. Parlamento Europeo. Referencia de procedencia 2011/2272 (INI). Sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables. Mayo 22 de 2012.
16. Resolución 5109 de 2005 [Ministerio de Protección Social]. Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano. Diciembre 29 de 2005.
17. Resolución 288 de 2008 [Ministerio de Protección Social]. Por la cual se establece el reglamento técnico sobre requisito de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano. Enero 31 de 2008.
18. Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto 96027242 (septiembre 2 de 1996).
19. Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto 97023655 (julio 15 de 1997).
20. Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto 01085864 (noviembre 22 de 2001).

21. Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Caso *Darbo*. Sentencia del 4 de abril de 2000. Asunto C-465/98. Ponente: M. Safjan.
22. Unión Europea. Reglamento 178 del 22 de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Diario Oficial, n.º L 31/1.
23. Unión Europea. Reglamento 1924 del 20 de diciembre de 2006. Relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos. Diario Oficial, n.º L 404 del 30 de diciembre de 2006.
24. Unión Europea. Reglamento No. 1169 de 25 de octubre de 2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.
25. Unión Europea. Reglamento 254 del 26 de febrero de 2014. Sobre el Programa Plurianual de Consumidores para el período 2014-2020. Diario Oficial n.º L 84/42 del 20 de marzo de 2014.
26. Villalba Cuéllar, J. C. (2011). *Introducción al derecho del consumo*. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.