



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO 38973 DE 2013

( 28 JUN. 2013 )

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

Radicación: 12 -177324

**LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el Código de Procedimiento Administrativo Ley 1437 de 2011, el Artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, y los Numerales 22, 61 y 62 del Artículo 1 y Artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, y,

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Que la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), mediante Resolución No. 12667 del 22 de marzo de 2013, ordenó la suspensión inmediata de la comercialización de toda "cortina" y "persiana" de uso doméstico en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y NO cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, en tanto se evidenció que en esas específicas condiciones, el uso del producto conlleva riesgos potenciales contra la vida o la seguridad de los consumidores, especialmente niños, la cual regiría por el término de 60 días hábiles contabilizado a partir de su publicación en el Diario Oficial, diligencia que se surtió en la Edición No. 48.740 del 22 de marzo de 2013 (fl. 275).

Por las mismas razones, fueron excluidas de la medida preventiva aquellas "cortinas" y "persianas" en las que no se utilicen como "tipo de ajuste", cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares, o que, contando con ellos, los mismos no cuelguen libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo y, por tanto, no requieren de algún dispositivo de seguridad como el que se echó de menos en algunos de los productos que fueron objeto de inspección.

**SEGUNDO:** Que en esa providencia también se concedió un término de 15 días hábiles el cual corrió simultáneamente con el de la suspensión, a fin de recibir opiniones, sugerencias, observaciones y propuestas de todos aquellos que tuvieran interés directo en la producción y comercialización del producto objeto de la medida preventiva, para que manifestaran sus puntos de vista sobre la seguridad del mismo.

A la par, se advirtió a todos aquellos que tuvieran reportes de lesiones o incidentes relacionados directa o indirectamente con el referido producto, que los informaran a la Entidad dentro del mismo plazo.

**TERCERO:** Que vencido el término anterior y cumplido como se encuentra el trámite de rigor, resulta procedente confirmar como definitiva la orden preventiva decretada por Resolución No. 12667 del 22 de marzo de 2013, señalada en el numeral primero de esta providencia, a fin de evitar que el producto objeto de estudio cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores, en su mayoría, población vulnerable atendiendo su rango de edad.

30

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

En efecto, tal como se logró concluir en providencia anterior y se explicará más adelante, la inseguridad de las "cortinas" o "persianas" se da cuando el sobrante del cordón, cordel, cuerda, cadena de accionamiento o cualquier elemento de atar que se utilice como "tipo de ajuste", cuelga libremente al alcance de los niños en forma circunferencia, bucle o anillo.

#### CUARTO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Que mediante escritos del 2 y 17 de abril del presente año (folios 227-235 y 255-258), la sociedad Hunter Douglas de Colombia S.A., en ejercicio del derecho de participación reconocido en la Resolución No. 12667 de 2013, manifestó lo siguiente:

1. En el primer documento explica los diferentes mecanismos de ajuste que se utilizan en las cortinas y persianas por ellos fabricadas.
2. En el segundo memorial se plantean algunas inquietudes sobre las motivaciones y órdenes impartidas en la Resolución No. 12677 de 2013, que pueden sintetizarse así:
  - 2.1. La Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor carecía de las facultades legales y la competencia para tomar las medidas contenidas en el referido acto administrativo.
  - 2.2. La orden impartida en la Resolución No. 12667 de 2013, según la cual se deben suministrar mecanismos para subsanar el riesgo del producto es contraria a la ley, toda vez que se estable una obligación retroactiva para los productores, la cual no existía al momento de la fabricación del producto y no se establece una temporalidad para la misma.
  - 2.3. Los reportes de accidentes en otros países no pueden constituirse como indicio grave, máxime cuando no existe reporte de incidente alguno en Colombia.
  - 2.4. No existen reportes de quejas en la Superintendencia sobre incidentes con el producto objeto de la medida, así como tampoco existe violación a normas de protección al consumidor o incumplimiento a reglamentación técnica.
  - 2.5. La Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor solo está facultada para tomar medidas cuando existan quejas de consumidores y no es del resorte de sus actividades impartir órdenes o prohibiciones.

Al punto, debe señalarse desde ya, que este Despacho no comparte ninguno de los anteriores planteamientos, por las siguientes razones:

Las facultades de la Dirección de investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, están delimitadas, especialmente, por el Artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, en el cual se establece:

*"Artículo 12. Funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor. Son funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor:*

1. Decidir y tramitar las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta violación a las disposiciones vigentes sobre protección al consumidor cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, e imponer de acuerdo con el procedimiento aplicable las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, así como por inobservancia de

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

*órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia. (...)* (subrayas fuera del texto).

Las normas vigentes sobre las cuales se fundamenta la presente actuación administrativa, son aquellas consagradas en la Ley 1480 de 2011, particularmente, los siguientes artículos:

**“Artículo 1. Principios generales.** Esta ley tiene como objetivos 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, en especial, lo referente a:

1. La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad.

(...)

**Artículo 3. Derechos y deberes de los consumidores y usuarios.** Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

(...)

1.2. Derecho a la seguridad e indemnidad: Derecho a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores.

**Artículo 5. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley se entiende por:

(...)

14. Seguridad: Condición del producto conforme con la cual en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta la duración, la información suministrada en los términos de la presente ley y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores. En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro.

17. Producto defectuoso es aquel bien mueble o inmueble que en razón de un error el diseño, fabricación, construcción, embalaje o información, no ofrezca la razonable seguridad a la que toda persona tiene derecho

**Artículo 6. Calidad, idoneidad y seguridad de los productos.** Todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida. En ningún caso estas podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias.

**Artículo 19. Deber de información.** Cuando un miembro de la cadena de producción, distribución y comercialización, tenga conocimiento de que al menos un producto fabricado, importado o comercializado por él, tiene un defecto que ha producido o puede producir un evento adverso que atente contra la salud, la vida o la seguridad de las personas, deberá tomar las medidas correctivas frente a los productos no despachados y los puestos en circulación, y deberá informar el hecho dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la autoridad que determine el Gobierno Nacional.

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

(...)"

Del mismo modo, como facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio, estipula que:

**"Artículo 59.** *Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio. Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:*

**1.** *Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas;*

**2.** *Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación;*

(...)

**5.** *Con excepción de las competencias atribuidas a otras autoridades, establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla así como las condiciones que esta debe reunir, cuando se encuentre en riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal y la seguridad, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores*

(...)

**8.** *Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico.*

**9.** *Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.*

(...)"

De conformidad con estas facultades legales y las contenidas en el artículo 12 del Decreto 4886 de 2011, es posible concluir que recae en la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor la obligación de velar por el cumplimiento de las normas que lo protegen y fijar los criterios para ello, en el caso particular, la inclusión de un mecanismo para garantizar el derecho a la seguridad de los consumidores; tomar las medidas que considere necesarias para evitarle riesgos irrazonables a los consumidores dentro de un uso normal del producto, las cuales incluyen, la posibilidad de suspender su comercialización preventivamente y, tal como lo estipula el numeral 1, del artículo 12, del Decreto 4886 anterior, decidir y tramitar investigaciones que se inicien de oficio, es decir, que atendiendo el tenor literal de la norma, la queja o reclamación de cualquier persona no se constituye en un requisito *sine qua non* para iniciar las averiguaciones o adoptar las medidas de seguridad con carácter preventivo.

Es necesario recordar que el artículo 78 de la Constitución Política, establece el control que debe hacerse, entre otros, respecto de la información que se suministra al público en la

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

comercialización de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado nacional, por lo que es necesario tener en cuenta que el fin último que persiguen todas y cada una de las disposiciones de la Ley 1480 de 2011, es la defensa efectiva de los derechos de los consumidores; ni tampoco, debe perderse de vista que los derechos de los consumidores son tratados como derechos colectivos y se inscriben en la llamada *tercera generación* de los derechos humanos como *intereses difusos o colectivos*<sup>1</sup>, *intereses de grupo*<sup>2</sup> o *derechos solidarios*<sup>3</sup> que exigen una protección especial<sup>4</sup>.

De otra parte, la H. Corte Constitucional ha establecido que "*Un indicio es un hecho material que permite mostrar otro o que sirve para formular una conjetura (...)*"<sup>5</sup>, y en sentencia C-102 de 2005 explicó que dicha figura se instituye como "*(...) un medio de prueba, en el que demostrado un hecho indicador, el juez, mediante una inferencia lógica, llega a un indicado, que, así, se tiene por demostrado*".

Así pues, la construcción de un indicio grave que legitime a esta Dirección para adoptar las medidas que se consideraron y se consideran como necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores, está más que fundada, según lo anotado en el curso de la investigación, por cuanto se parte de una base de hecho que es cierta, pues, como se ve en la foliatura, los cordones, cordeles y similares, no solo representan un riesgo para población vulnerable, sino que existe suficiente evidencia que han producido diferentes accidentes a nivel mundial.

Sería del todo reprochable para esta Autoridad omitir o descartar el peligro reconocido a nivel mundial sobre el producto, argumentando que no existen reportes de accidentes en el país y, con fundamento sólo en ello, concluir que dicha situación no es susceptible de afectar a los consumidores colombianos.

En lo que tiene que ver con la réplica sobre una presunta retroactividad sin límites cuando se recomendó a los consumidores, dentro de la medida preventiva que, "*...en caso de haber adquirido una "persiana" y/o "cortina" en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y NO cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea-*

<sup>1</sup> La doctrina no es uniforme en la utilización de estas expresiones. A este respecto, el Consejo de Estado ha sostenido: "*El interés o derecho DIFUSO es el correspondiente a un grupo de personas que ante la inminencia de un daño o ante la presencia del mismo, deciden pedir protección jurisdiccional. La vinculación entre las personas que conforman el grupo surge como consecuencia de la necesidad de reclamar protección del interés o derecho. Dicho interés se encuentra radicado en la comunidad y se le denomina DIFUSO en cuanto a que es un interés que sólo se concreta en la medida en que se ve amenazado; ésta es una diferencia con el derecho colectivo del que se afirma se encuentra previamente concretado en una asociación, cualquiera que ella sea, y que produce el reclamo en cuanto se obtiene la amenaza o el daño. Lo anterior implica que el grupo de afectados puede ser desconocido por el demandado y, aún por el demandante ya que la pretensión difusa, como se desprende de lo ya dicho, no exige legitimación en la causa. Respecto de los derechos colectivos, éstos se encuentran preestablecidos; la distinción entre unos y otros se basa sólo en la procedencia de la asociación de los afectados o amenazados. Para algunos los derechos difusos son una especie del género derechos colectivos, porque éstos últimos se refieren a un grupo indeterminado o no organizado como tal. En nuestro país, la Constitución de 1991, no hace referencia a los derechos difusos, pero ello no significa que se hayan excluido de nuestra normatividad.*(CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de marzo 17 de 2000, Consejero Ponente Olga Inés Navarrete Barrero, AP 0019). Sigue entonces el criterio expuesto por la Corte Constitucional cuando señaló que la Constitución de 1991 "no distingue, como lo hace la doctrina, entre los intereses colectivos y los intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término 'colectivos'" (Sentencia C - 215 de 1999 M.P. Martha SÁCHICA).

<sup>2</sup> BUJOSA VADELL, Lorenzo-Mateo, La protección jurisdiccional de los intereses de grupo, Editorial José María Bosch, primera edición, Barcelona, 1995.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T - 008 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>4</sup> Ver sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gomez, Bogotá d. c., diez (10) de febrero de dos mil cinco (2005).

<sup>5</sup> Sentencia T-097 de 1994

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

*cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, se dirijan donde lo adquirieron con el fin de obtener A CARGO del importador, fabricante, distribuidor o comerciante, los elementos necesarios para subsanar el riesgo descrito en esta resolución...*" tal cuestionamiento se analizará al final de esta resolución cuando se presenten las conclusiones del Despacho.

## QUINTO: CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 5.1. Problema jurídico.

Se formulará de la siguiente manera:

¿El cordón, cordel, cuerda, cadena de accionamiento o cualquier otro elemento de atar que se utiliza como "tipo de ajuste" en "cortinas" o "persianas" de uso doméstico, representa riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores en situaciones normales de utilización, cuando cuelga libremente al alcance de los niños formando una circunferencia, bucle o anillo?

### 5.2. Antecedentes Internacionales

A nivel internacional, son diferentes las autoridades que se han pronunciado sobre el peligro que representan los sistemas de ajustes de "cortinas" o "persianas" que funcionan con cordón o cordel, en las cuales, además de alerta sobre el peligro inminente, se toman medidas de retiro del mercado y se sugieren los mecanismos para mitigar el riesgo. A continuación, se procederá mencionar algunas de estas alertas, las cuales, ayudan a ilustrar y generar una perspectiva más amplia de la percepción de este riesgo mundialmente.

En el Reino Unido se han emitido diferentes pronunciamientos sobre los riesgos de los cordones, cordeles o similares en los sistemas de ajuste de las cortinas. El "*Hampshire County Council*", emitió una guía<sup>6</sup> para los productores y comercializadores de cortinas y persianas, en la cual se resalta la obligación de fabricar productos seguros, y se alerta sobre los riesgos que implican los cordones, cordeles y similares en cortinas de uso interno. En el mismo documento se especifica que han ocurrido diferentes accidentes, no sólo en Europa, sino dentro del Reino Unido. Estos accidentes generalmente afectan a niños entre los 16 y 36 meses de edad, cuando las cunas o camas se encuentran ubicadas cerca de las ventanas.

En Canadá también se emitió una alerta y se ordenó el retiro de un producto<sup>7</sup> de las características descritas en la presente investigación, toda vez que el mismo representaba un riesgo para los consumidores, especialmente los niños, consistente en que los cordones de las cortinas podrían enredarse en el cuello de estos, causando estrangulamiento. Esta alerta y posterior retiro, se adelantó sin que se hubieran presentado reportes de accidentes con el mencionado producto en ese país, es decir, la única motivación fue el riesgo latente de estrangulamiento que conlleva.

Asimismo, se emitieron unas recomendaciones<sup>8</sup> tendientes a evitar y advertir sobre el riesgo que representan los sistemas de ajuste por cordones, cordeles o similares, esto, puesto que desde 1986 *Health Canada*, ha recibido 28 reportes de muertes y 22 reportes de accidentes, relacionados con el producto objeto de la medida. Dentro de estas recomendaciones, se solicita a los consumidores mantener los cordones fuera del alcance de los niños, no colocar

<sup>6</sup> <http://www3.hants.gov.uk/tradingstandards-windowblindcords.pdf>

<sup>7</sup> <http://healthycanadians.gc.ca/recall-alert-rappel-avis/hc-sc/2013/23251r-eng.php>

<sup>8</sup> [http://www.healthycanadians.gc.ca/kids-enfants/sleep-sommeil/curtain\\_cord-cordons\\_rideaux-eng.php](http://www.healthycanadians.gc.ca/kids-enfants/sleep-sommeil/curtain_cord-cordons_rideaux-eng.php)

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

las cunas o camas cerca de las ventanas o cortinas, cortar las cuerdas a la mitad con el fin de evitar que se formen bucles o circunferencias, enrollar los cordones en clavos o tornillos colocados en la pared, entre otros.

En Estados Unidos de América ("EUA"), la CPSC (por sus siglas en inglés), emitió una alerta en la cual se ordenó el retiro de un producto del mercado<sup>9</sup>. La alerta fue emitida porque el cordón utilizado para operar la cortina se encontraba unido en un solo nudo, impidiendo que el punto de pare del cordón se rompiera, lo que podría ocasionar estrangulamiento en caso que el mismo se enrollara en el cuello de niños. La marca del producto retirado fue "*Hunter Douglas, Hunter Douglas Fabrication Co.*". Dicha información fue transmitida a través del portal de alertas de la Red de Consumo Seguro y Salud (RCSS) de la OEA<sup>10</sup>.

A nivel Europeo, a través del sistema de notificación semana de RAPEX, publicado el 7 de julio 2012, se presentó una alerta sobre el posible riesgo de estrangulación que conllevaba la utilización de cortinas con cordones, en la medida en que éste puede formar un bucle o circunferencia, en el que se puede enredar y quedar atrapado el cuello de un niño, ocasionado estrangulación.

Así pues, es claro que a nivel internacional existe una gran preocupación sobre el riesgo que representan los sistemas de ajuste de "cortinas" y "persianas" que utilizan cordones, cordeles o similares, fundamentada no solo en el riesgo derivado de conjeturas o hipótesis, porque los accidentes y lesiones que han sufrido niños de diversas edades así lo confirmaron.

Dentro de este contexto se han creado diversas iniciativas, las cuales propenden por informar a los consumidores y concientizar a los productores, sobre el riesgo que representa el producto objeto de la presente investigación y sugerir mecanismos al mercado para mitigar o desaparecer el riesgo.

Una de estas iniciativas se presentó en EUA, donde se creó el "*Window Covering Safety Council*" (WCSC), el cual fue fundado en 1994 y es una coalición de los mayores productores, importadores y vendedores de cortinas en los Estados Unidos, está orientada a educar a los consumidores acerca de la seguridad de los cordones y cordeles, así como de los riesgos que representan para los niños menores, proveer a los consumidores de kits para modificaciones de las "cortinas" o "persianas" y promover el compromiso de la industria para maximizar la seguridad de los cordones, cordeles y similares<sup>11</sup>.

Dentro de las diferentes instrucciones que el WCSC da a los consumidores, se sugiere que no se instalen "cortinas" o "persianas" con cordones, cordeles o similares en los hogares en los cuales habiten niños pequeños. También se sugieren diferentes alternativas en caso de preferir instalar este tipo de producto, así:

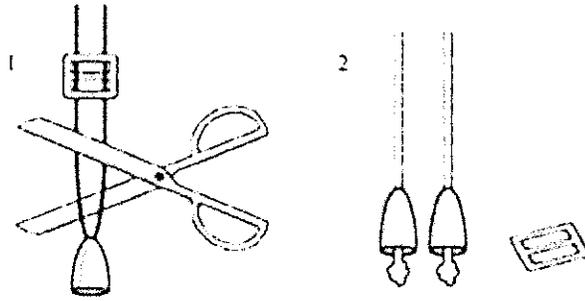
1. Cortar el cordón, de tal forma que no se pueda formar un bucle o circunferencia.

<sup>9</sup> <http://www.cpsc.gov/en/Recalls/2013/Hunter-Douglas-Recalls-to-Repair-Custom-Cellular-and-Pleated-Window-Coverings-Due-to-Strangulation-Hazard/>

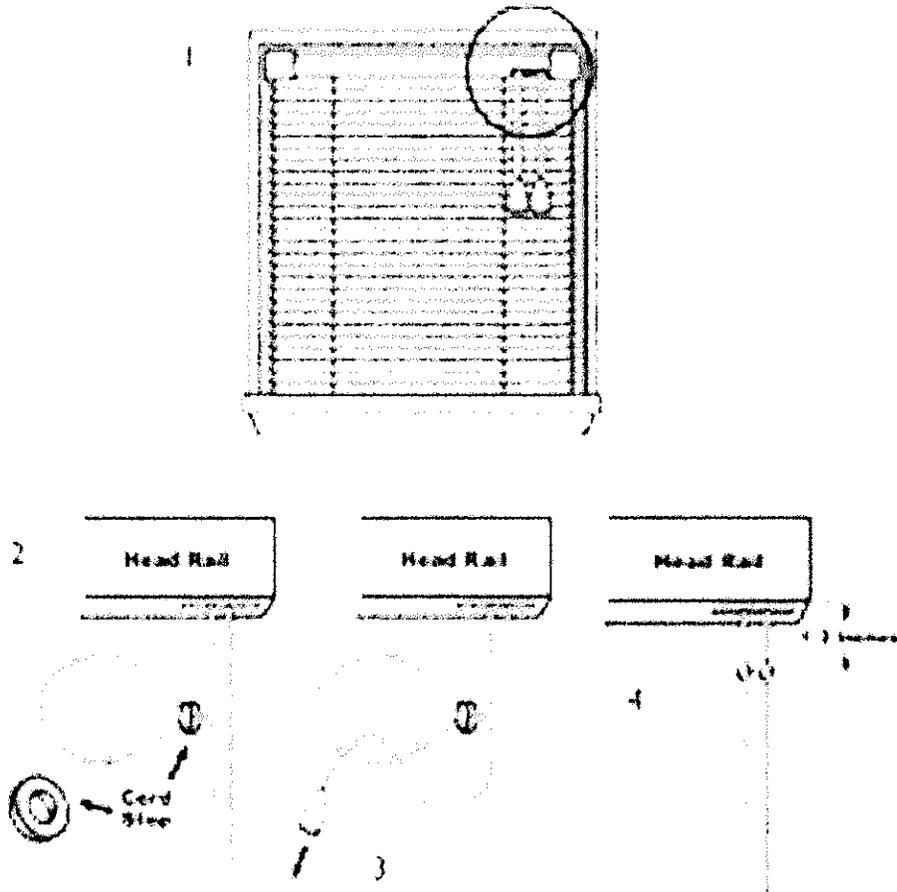
<sup>10</sup> <http://www.oas.org/rcss/alertsdetails.aspx?lang=es&id=4695&search=1>

<sup>11</sup> <http://www.windowcoverings.org/full-width/>

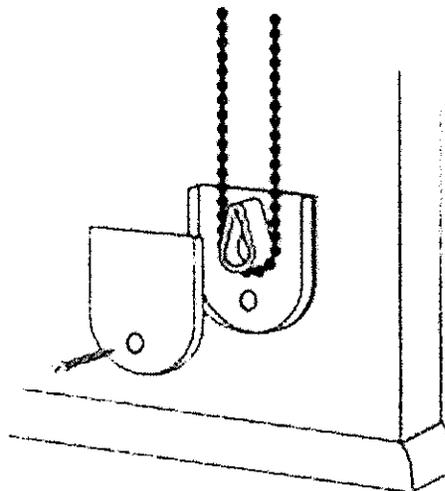
Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto



2. Instalar paradas de cordones.

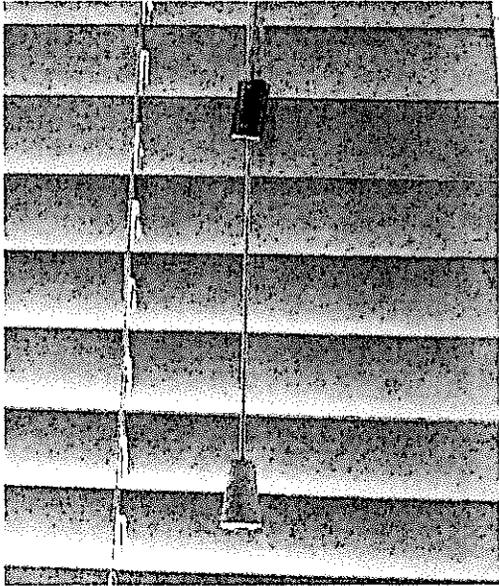
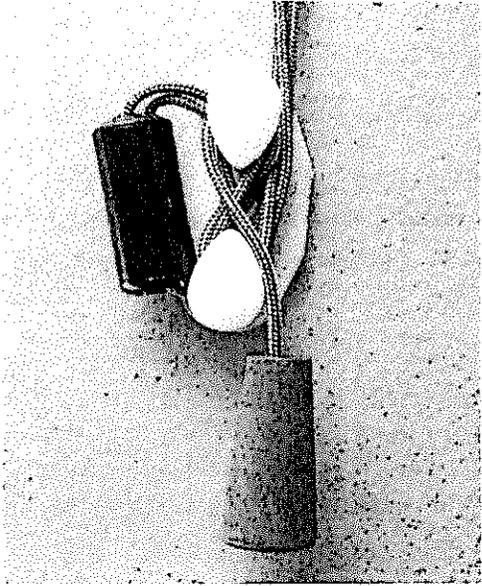
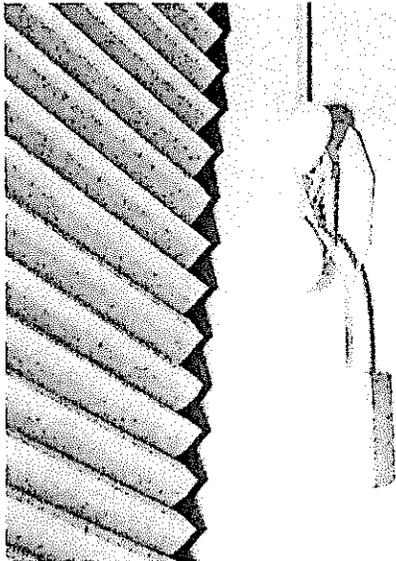
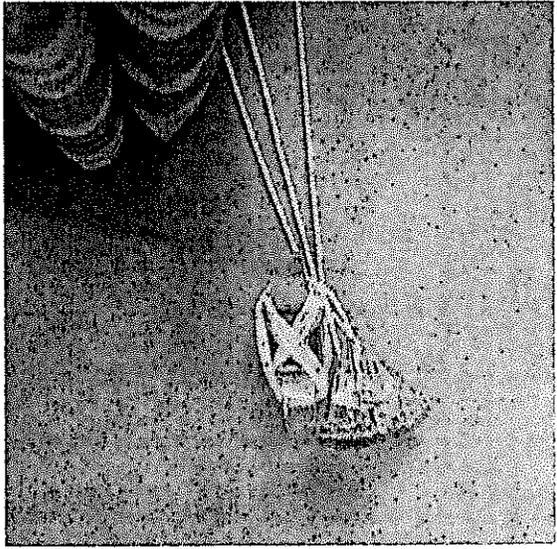


3. Instalar dispositivos que permitan amarrar los cordones.



Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

A nivel europeo se creó el sitio de internet *Window Blind Safety*<sup>12</sup>, en el cual se ofrecen alternativas a los consumidores consistentes en proveer información sobre cómo hacer seguros los productos que ya tienen en el hogar o instarlos a que reemplacen los productos que ya adquirieron. Dentro de los dispositivos sugeridos a los consumidores destinados a prevenir los accidentes relacionados con los cordones de las cortinas, se destacan los siguientes:

	
<p><b>DISPOSITIVO PARA DISMINUIR LA ALTURA DEL BUCLE</b></p>	<p><b>SISTEMA DE AJUSTE A LA PARED MEDIANTE AMARRE</b></p>
	

<sup>12</sup> <http://www.windowblindsafety.ie/about-us/>

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

**SISTEMA DE AJUSTE A LA PARED  
MEDIANTE AMARRE**

**SISTEMA DE AJUSTE A LA PARED  
MEDIANTE AMARRE**

En conclusión, es claro que a nivel internacional existe una gran preocupación sobre el riesgo que representan para los niños pequeños los cordones sueltos en las "cortinas" y "persianas".

Se ha destacado que muchos niños han muerto a causa de accidentes relacionados con el estrangulamiento ocasionado por los cordones de los sistemas de ajuste, especialmente cuando las cunas o camas se encuentran cerca de estos cordones, cuando juegan cerca de ellos o poniéndose de pie sobre alguna superficie para acercarse a las ventanas.

Por lo anterior, salta a la vista que se ha provisto a los consumidores y al mercado en general, no solo de información y advertencias sobre los riesgos que representa el producto, sino de diferentes alternativas o mecanismos que permitan mitigar dicho riesgo.

**5.3. Acervo probatorio. Descripción del producto. Identificación del consumidor. Peligros potenciales que entraña el producto. Aumento en la probabilidad que se materialicen las hipótesis de lesión cuando el usuario al que se destina el bien es un consumidor vulnerable.**

Para dar solución al problema jurídico planteado, se tendrán en cuenta los elementos probatorios recabados durante el transcurso del proceso y que dieron lugar a la medida preventiva decretada mediante Resolución No. 12667 del 22 de marzo de 2013, especialmente, el examen físico y visual que se practicó sobre el material recolectado en las diferentes visitas de inspección y requerimientos practicados a las sociedades Hunter Douglas de Colombia S.A., Panorama S.A., Panorama S.A., y Grandes Superficies de Colombia S.A., el cual fundó el análisis descriptivo realizado en cada una de las actas y los hallazgos registrados en el acto administrativo antes mencionado. También se tendrá en cuenta lo manifestado por la sociedad Hunter Douglas de Colombia S.A. en buen uso de su derecho de participación.

A partir de estos elementos de convicción, se identificarán los peligros potenciales que conlleva el cordón, cordel, cuerda, cadena de accionamiento o cualquier otro elemento de atar que se utilice como "tipo de ajuste" en "cortinas" o "persianas" de uso doméstico, cuando cuelgue libremente al alcance de los niños formando una circunferencia, bucle o anillo.

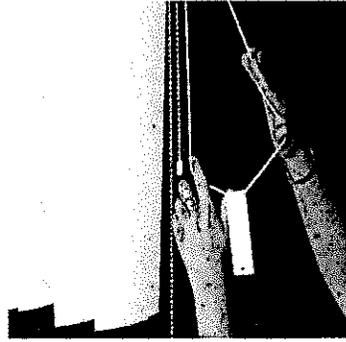
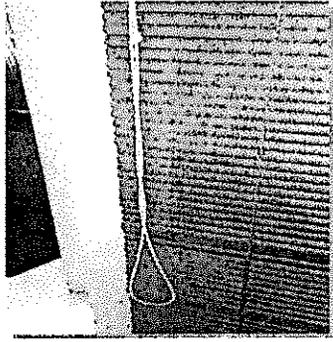
Vale decir que en este análisis se tendrán en cuenta algunos aspectos que sobre la evaluación de riesgos se encuentran contenidos en el RAPEX<sup>13</sup>, a fin de valorar el riesgo del producto con la mayor precisión posible, concluir sobre las medidas que se requieren para su reducción y, de ese modo, evitar que el consumidor resulte dañado de alguna manera.

#### **5.3.1. Definición y descripción del producto.**

Como primera medida, se obliga insistir en que no todas las "cortinas" o "persianas" son objeto de la presente investigación; sólo están cobijadas aquellas que, en circunstancias normales de utilización, representan un riesgo irrazonable para los consumidores en circunstancias normales de uso. Este riesgo se origina de una de las partes del producto: el "tipo de ajuste", específicamente aquel que utiliza cordones, cordeles o similares y puede correr de forma continua, formando un bucle, anillo o circunferencia que queda al alcance de los niños, así:

<sup>13</sup>Sistema Comunitario de Intercambio Rápido de Información, creado por la Comisión Europea en virtud de la Directiva 2001/95/CE sobre Seguridad General de los Productos.

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto



Precisamente, por no contar con un sistema de seguridad que lo restrinja o impida, este bucle o circunferencia, representa un riesgo para los menores que pueden deambular libremente o cuando está en cercanías (cuna, cama, etc.), toda vez que lo mismos no entienden o dimensionan que un cordón que se enrede alrededor del cuello, puede apretarse y estrangularlos en cuestión de minutos, mientras siguen ejecutando sus actividades (caminar, jugar, dormir, etc.)<sup>14</sup>.

### 5.3.2. Identificación del consumidor.

En temas de consumo, sabido es que los productos pueden resultar dañinos y que el producto inseguro se caracteriza, precisamente, por presentar riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores en situaciones normales de uso. Del mismo modo, que en un análisis de riesgo -entendido como la combinación de peligro y probabilidad- toma especial relevancia el tipo de consumidor de que se trate.

En el RAPEX se distinguen varios tipos de consumidor teniéndose en un mayor grado de vulnerabilidad la población infantil, porque tienen menos capacidad de reconocer peligros y su comportamiento en caso de ocurrir un incidente es diferente al que puede adoptar un adulto medio; resáltese, que tanto las capacidades como el comportamiento que asume el consumidor que utiliza el producto pueden influir sobremanera en el nivel del riesgo que este le represente, tan es así, que un producto que normalmente es seguro para un adulto medio puede no serlo para los consumidores vulnerables<sup>15</sup>.

Al punto, la H. Corte Constitucional ha señalado que *"La Constitución en relación con ciertas categorías de personas - menor, adolescente, anciano, mujer cabeza de familia, trabajador, indigente etc. - dispone un tratamiento de especial protección. En unos casos se persigue reforzar el respeto a la dignidad de la persona humana, sobre todo tratándose de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o que por su condición de extrema fragilidad pueden ser objeto de abusos por los demás. En otros casos, la Constitución aspira, con el régimen de especial protección, avanzar sostenidamente el ideario de igualdad sustancial inherente al Estado social de derecho. Con sus particularidades, la Constitución ha querido instaurar un régimen de protección en favor del consumidor y usuario de bienes y servicios que circulan en el mercado"*<sup>16</sup>.

Retomando, en esa misma directriz de la Comisión Europea -RAPEX- se recomienda comenzar la evaluación del riesgo que presuntamente entraña un producto a partir de una hipótesis de lesión en la que el consumidor sea el usuario al que se destina el bien y, por

<sup>14</sup><http://transition.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=1067023&nodeId=9d34104d6131a76659f644fc367e732d&fn=Safety%20alert%20blind%20and%20curtain%20cords.pdf>

<sup>15</sup> Dentro de la clasificación de consumidores vulnerables que se realiza en el RAPEX, se encuentran los niños pequeños: mayores de 36 meses y menores de 14 años, personas con capacidad física, sensorial o mental reducida, mayores de 65 años, consumidores con algún grado de disminución física o mental, etc., o personas con falta de experiencia y conocimiento.

<sup>16</sup> Sentencia C-1141 de 2000.

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

tanto, lo utilice siguiendo las instrucciones de uso o, en ausencia de estas, de acuerdo a las prácticas habituales.

Para nuestro asunto, se podría decir que las "cortinas" o "persianas" están destinadas a ser utilizadas por cualquier tipo de consumidor, sin embargo, tal como se especificó en la Resolución No. 12667 de 2013, la medida solo cobijada a aquellas de uso doméstico, limitación que encuentra su fundamento en que en dicho ambiente se pueden encontrar niños de diversas edades, especialmente aquellos menores que apenas empiezan a dar sus primeros pasos.

Por todo esto, es posible afirmar que el grado más alto de vulnerabilidad se encuentra en la población infantil, pues como se dijo, ellos no entienden o no dimensionan que un cordón que se enrede alrededor del cuello –si es que entienden de su anatomía–, puede apretarse y estrangularlos en cuestión de minutos; encima, el adulto que ejerce el deber de custodia sobre los infantes no lo hace en debida forma, y no por irresponsable, sino que no prevé como posible que una "cortina" o "persiana" represente riesgo mortal para los niños con quienes convive o interactúa, comoquiera que este producto les resulta del todo inofensivo. Esto se conoce en normas de consumo como riesgo oculto que, por lo mismo, debe considerarse con mayor cuidado y rigurosidad.

Como en el mercado colombiano se encontraron "persianas" sin ninguna advertencia sobre los riesgos aquí mencionados, resulta del todo apropiado anotar que el legislador incluyó, dentro de la Ley 1480 de 2011, la obligación a los proveedores y productores de "(...) *suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información.*" (subrayas fuera del texto).

Una de las principales características que debe tener un mercado para ser eficiente, es que exista un libre flujo de información y que todos los agentes tengan acceso a toda la información disponible, en particular, precio y características de un determinado bien<sup>17</sup>.

*Así, se protege a los consumidores porque sería desproporcionado hacerles cargar con las consecuencias negativas que pudieran resultar de un producto o servicio cuando carecen de la información necesaria sobre él. En la mayoría de las ocasiones, el consumidor no tiene ni manera ni obligación –pero sí el derecho– de conocer, por ejemplo, de los riesgos que entraña un producto. La posición de desventaja del comprador individualmente considerado justifica un ordenamiento jurídico orientado a prevenir, e incluso a paliar, eventuales efectos negativos derivados de su decisión de consumo*<sup>18</sup>.

Por todo lo anotado, considera el Despacho que la evaluación del riesgo que conlleva el sistema de ajuste de las "cortinas" y "persianas" que funcionan con cordones, cordeles y similares y permiten este corra de forma continua formando una circunferencia o bucle quedando al alcance de los niños, debe ser asumido a partir de la población infantil, quienes, a pesar de no ser los usuarios previstos por el fabricante tienen contacto directo con el producto y no advierten el riesgo al que están expuestos.

**5.3.3. Peligros potenciales que entraña el producto. Aumento en la probabilidad que se materialicen las diferentes hipótesis de lesión cuando el usuario al que se destina el bien es un consumidor vulnerable.**

<sup>17</sup> Joseph E. STIGLITZ (1999), Microeconomía, Ariel, Barcelona.

<sup>18</sup> Idem.

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

Como se ha descrito a lo largo de la investigación, a nivel internacional no son pocas las alertas emitidas sobre un número importante de accidentes en los cuales se han presentado desde lesiones graves, hasta la muerte.

Para nuestro caso, conforme al acervo probatorio recopilado en las visitas de inspección, los requerimientos de información y los aportes ciudadanos, no existe duda alguna que en el mercado colombiano se comercializan "cortinas" y "persianas" sin ningún dispositivo de seguridad que mitigue el riesgo de estrangulamiento en niños y, en algunos casos, sin las advertencias que informen al consumidor sobre ello, por tanto, existe gran probabilidad que en el país se materialicen en la población infantil las hipótesis de asfixia, lesión o muerte.

Ahora, de conformidad con la información recopilada, el peligro que representa el producto en investigación, puede materializarse en 4 situaciones principales, que no son las únicas:

- Aquellos cordones que, a pesar de ser separados –no es un cordón continuo- se enredan, creando una circunferencia o bucle, representan un riesgo, toda que el cuello de los niños se puede enredar en dicha circunferencia, cuando los cordones son dejados al alcance de estos.
- Los cordones de recorrido continuo, los cuales por su propia naturaleza, tienden a formar un bucle o circunferencia.
- Los cordones internos de las cortinas, cuando éstas se encuentran al alcance de los niños y los cordones son sobresalientes, por ejemplo en las cortinas romanas.
- Las cuerdas de control de las persianas, las cuales representan un riesgo cuando éstas se ubican por detrás la persiana, en la medida en que las mismas tienen un circuito continuo.

Ahora bien, a través de una operación lógica, basada en las reglas generales de la sana crítica y de la experiencia, es posible establecer para este caso, sin requerirse de un conocimiento especializado o mejor, de un dictamen pericial sobre el producto, que los riesgos que conlleva la obstrucción de las vías respiratorias por estrangulación<sup>19</sup> –como sucede con los cordones, cordeles y similares-, no se limitan al peligro de asfixia, sino que, se incluyen, lesiones a las vías respiratorias e incluso la muerte.

Al punto, debe tenerse en cuenta que, en este caso, los peligros de asfixia, lesión o muerte se maximizan por el tipo del consumidor de que se trata -población vulnerable- niños a quienes se les dificulta tomar aquellas decisiones que ayudan a mitigar o incluso identificar el riesgo.

En este sentido, diversos estudios confirman la posibilidad que se presenten diferentes tipos de daños, al indicar que *"La obstrucción de las vías respiratorias, que incluye el atragantamiento, la asfixia y la estrangulación, impide la entrada de oxígeno a los pulmones y al cerebro. La ausencia de oxígeno en el cerebro durante más de cuatro minutos puede provocar daño cerebral o muerte. La obstrucción de las vías respiratorias puede ocurrir cuando el niño se atraganta con un objeto que está bloqueando las vías respiratorias, se asfixia con objetos que bloquean o tapan las vías respiratorias, o se estrangula a sí mismo con objetos que se le enredan alrededor del cuello"*<sup>20</sup> (subrayas fuera del texto).

<sup>19</sup> De conformidad con lo establecido por la RAE, Estrangular es: "Ahogar a una persona o a un animal oprimiéndole el cuello hasta impedir la respiración".

<sup>20</sup> <http://es.uhealthsystem.com/enciclopedia-medica/pediatrics/common/safeinjury/airway>

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

Adicionalmente se han identificado lesiones ocasionadas al sistema respiratorio, que incluyen daños en la tráquea, daños a las cuerdas vocales, posibles daños a los pulmones, cambios en los hábitos de ingesta, entre otros<sup>21</sup>.

Entonces, los tipos de lesiones a los que están expuestos los menores por el contacto directo con cordones, cordeles y similares que forman una circunferencia, bucle o anillo al ser utilizados como "tipo de ajuste" en "cortinas" y "persianas", se pueden compendiar básicamente en los siguientes: i) Asfixia por estrangulación; ii) Lesiones cerebrales causadas por la falta de oxígeno y; iii) Daños al sistema respiratorio.

En el mercado colombiano diferentes productores y comercializadores han previsto esta situación, razón por la cual en la Resolución No. 12667 de 2013 se indicaron algunos dispositivos utilizados en el país para la mitigación o disminución de riesgos. Sin perjuicio de esto, la sociedad Hunter Douglas de Colombia S.A., allegó a la investigación un reporte<sup>22</sup> en el cual detalla los diferentes modelos de cortinas y persianas que comercializa, los mecanismos de seguridad utilizados en dichos productos y las advertencias que hacen a los consumidores.

Por considerarlo de importancia para la investigación, a continuación se reseñan algunos de los mecanismos y advertencias que fueron enviados:

---

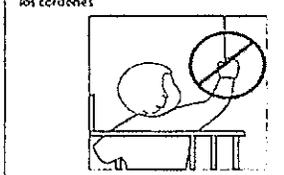
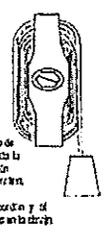
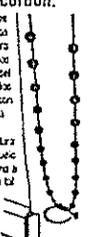
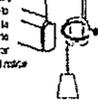
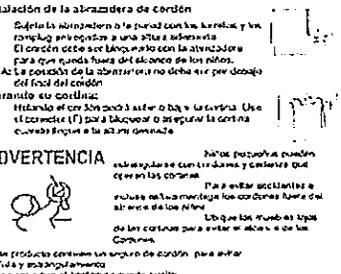
<sup>21</sup> [https://www.wisconsinmedicalsociety.org/\\_WMS/publications/wmj/pdf/102/3/41.pdf](https://www.wisconsinmedicalsociety.org/_WMS/publications/wmj/pdf/102/3/41.pdf)

<sup>22</sup> Folios 227 a 235.

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

Marca	Producto Accionamiento	Riesgo/Solución	Mecanismo de Solución	Foto	Texto Etiqueta que Aplica (*)
Flexalum	Persiana horizontal de aluminio Standard (cordón y freno)	Cordón sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Mariposa para enrollar cordón sobrante al recoger la persiana		1
Flexalum	Persiana de madera Standard (cordón y freno)	Cordón sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Mariposa para enrollar cordón sobrante al recoger la persiana		1
Flexalum	Cortina Celular Standard (cordón y freno)	Cordón sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Mariposa para enrollar cordón sobrante al recoger la persiana		1
Flexalum	Cortina Romana Standard (cordón y freno)	Cordón sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Mariposa para enrollar cordón sobrante al recoger la persiana		1
Flexalum	Cortina Celular EasyRise™ (cordón continuo)	Cordón sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Ajustador del tensor de cordón a la pared, para evitar que el cordón caiga libremente y forme una circunferencia.		2
Flexalum	Cortina Romana EasyRise™ (cordón continuo)	Cordón sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Ajustador del tensor de cordón a la pared, para evitar que el cordón caiga libremente y forme una circunferencia.		2
Flexalum	Cortina Panel (cordón continuo)	Cordón sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Ajustador del tensor de cordón a la pared, para evitar que el cordón caiga libremente y forme una circunferencia.		2
Flexalum	Cortina Enrollable (cadena y clutch)	Cadena sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Mariposa para enrollar la cadena y evitar que caiga libremente formando una circunferencia.		1
Flexalum	Cortina Duo (cadena y clutch)	Cadena sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Mariposa para enrollar la cadena y evitar que caiga libremente formando una circunferencia.		1
Flexalum	Persiana Vertical (cordón y cadena)	Cadena sobrante en forma de circunferencia	i) Manual de instalación. (ii) Etiqueta de advertencia y (iii) Mariposa para enrollar la cadena y evitar que caiga libremente formando una circunferencia.		1

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

ETIQUETAS / INSTRUCTIVOS USADOS ACTUALMENTE	
TEXTO 1	TEXTO 2
<p><b>SEGURIDAD BÁSICA DE CUERDAS</b>  <b>ADVERTENCIA:</b> Los niños pequeños pueden estrangularse con cuerdas y cadenas que esperan las cortinas. Para evitar accidentes e incluso asfixia, mantenga los cordones fuera del alcance de los niños. Ubique los muebles lejos de las cortinas para evitar el alcance de los cordones.</p> 	<p><b>Proteja sus niños/as. Utilice estas clavijas de cordón.</b></p> <p>Por su atención a la posibilidad de que los niños puedan ESTRANGULARSE con los cordones de las cortinas de ventana. Para reducir la posibilidad de un accidente, todos los cordones deben estar fuera del alcance de los niños, incluyendo a los menores de edad. Las clavijas de cordón son una manera eficaz de prevenir un accidente.</p>  <p>Fije la clavija a la pared. No pise el cordón de la cortina desde arriba. Los cordones deben estar sujetos en la parte superior y no estar sujetos en la parte inferior. No opere la cortina desde el cordón y el accesorio no debe estar sujeto en la clavija.</p>
TEXTO 3	TEXTO 4
<p><b>Proteja sus niños/as. Utilice estas clavijas de cordón.</b></p> <p>Por su atención a la posibilidad de que los niños puedan ESTRANGULARSE con los cordones de las cortinas de ventana. Para reducir la posibilidad de un accidente, todos los cordones deben estar fuera del alcance de los niños, incluyendo a los menores de edad. Las clavijas de cordón son una manera eficaz de prevenir un accidente.</p>  <p>Fije el clip a la pared dejando la altura hasta el cordón derecho. Utilice el extremo del hilo de la cadena de cordón a la altura donde termina la cadena de forma tal que pueda acomodarse dentro del estribo. Cuando vaya a operar la cortina libere la cadena del estribo y una vez termine sujete nuevamente la cadena.</p>	<p><b>Proteja sus niños/as. Utilice estas clavijas de cordón.</b></p> <p>Por su atención a la posibilidad de que los niños puedan ESTRANGULARSE con los cordones de las cortinas de ventana. Para reducir la posibilidad de un accidente, todos los cordones deben estar fuera del alcance de los niños, incluyendo a los menores de edad. Las clavijas de cordón son una manera eficaz de prevenir un accidente.</p>  <p>Fije la clavija a la pared dejando la altura hasta el cordón derecho. Utilice el extremo del hilo de la cadena de cordón a la altura donde termina la cadena de forma tal que pueda acomodarse dentro del estribo. Cuando vaya a operar la cortina libere la cadena del estribo y una vez termine sujete nuevamente la cadena.</p>
TEXTO 5	TEXTO 6
<p><b>Proteja sus niños/as. Utilice estas clavijas de cordón.</b></p> <p>Por su atención a la posibilidad de que los niños puedan ESTRANGULARSE con los cordones de las cortinas de ventana. Para reducir la posibilidad de un accidente, todos los cordones deben estar fuera del alcance de los niños, incluyendo a los menores de edad. Las clavijas de cordón son una manera eficaz de prevenir un accidente.</p>  <p>Fije la clavija a la pared. No pise el cordón de la cortina desde arriba. Los cordones deben estar sujetos en la parte superior y no estar sujetos en la parte inferior. No opere la cortina desde el cordón y el accesorio no debe estar sujeto en la clavija.</p>	<p><b>Instalación de la alacridera de cordón</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Sujete la alacridera a la pared con los tornillos y los espaciadores apropiados a una altura adecuada.</li> <li>El cordón debe ser asegurado con la alacridera para que quede fuera del alcance de los niños.</li> </ol> <p><b>NOTA:</b> La posición de la alacridera no debe ser por debajo del final del cordón.</p> <p><b>Operando su cortina:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mientras el cordón está sujeto a la alacridera. Use el cordón (F) para bloquear o asegurar la cortina cuando llegue a la altura deseada.</li> </ol> <p><b>ADVERTENCIA</b></p> <p>Los niños pequeños pueden estrangularse con tiradores y cadenas que cuelgan las cortinas. Para evitar accidentes e incluso asfixia mantenga los cordones fuera del alcance de los niños. Ubique los muebles lejos de las cortinas para evitar el alcance de los cordones.</p> <p>Este producto contiene un seguro de cordón para evitar asfixia y estrangulamiento. Asegúrese que el cordón no quede suelto.</p> 

Lo anterior solo demuestra que desde el primer agente involucrado en un relación de consumo, esto es el productor, se previó la inseguridad que conlleva el producto -referido especialmente a los cordones, cordeles y similares-, para la cual se desarrollaron sistemas que imposibilitan la formación de circunferencia o bucles, o que dificultan el acceso de los niños.

**SEXTO: CONCLUSIONES DEL DESPACHO**

De lo visto en los numerales anteriores y de conformidad con las actuaciones adelantadas por esta Superintendencia en el curso de la presente investigación administrativa, considera la Dirección que toda "cortina" y "persiana" de uso doméstico en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y NO cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, presentan riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores, toda vez que, como se explicó, el producto es susceptible de producir lesiones graves y mortales en niños, cuando el elemento de atar se enreda en su cuello; no siendo esta la única hipótesis de accidente, pero sí, la más representativa.

En este sentido, es claro para el Despacho que cuando un consumidor medio adquiere este tipo de producto no prevé la ocurrencia del posible accidente, salvo que le sea informado, máxime cuando, como se vio anteriormente, dadas sus condiciones físicas e intelectuales -niño o adulto- ninguno de los dos logra dimensionar el riesgo oculto que conlleva la

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

interacción con el producto, uno, porque no comprende ni siquiera su anatomía, y otro, porque ante sus ojos una "cortina" o "persiana" es del todo inofensiva.

El acervo probatorio recaudado dentro de la presente investigación documenta fielmente las consideraciones que se realizaron sobre la inseguridad del producto objeto de intervención, las medidas que ha desarrollado el mercado para controlar tal inseguridad y legítima desde todo punto de vista a esta Dirección para adoptar las órdenes definitivas que considere como necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores, proteger la salud humana y prevenir posibles daños a la misma.

Por otra parte, destáquese que esta decisión también cuenta con soporte constitucional, más aún, porque el producto afecta directamente a una población vulnerable que, como se analizó anteriormente, goza de especial reconocimiento por las autoridades de consumo y para nuestro caso, por el Constituyente, tratamiento que se instituye como derecho, garantía fundamental y principio de orden económico. Vale decir, que la preocupación por el consumidor surge porque se busca un equilibrio entre la atención a los intereses económicos y los sociales, siendo necesario que el consumidor tuviera la oportunidad de contratar con igualdad de condiciones para alcanzar materialmente la justicia contractual, al ser reconocida la dignidad de la persona humana como principio fundamental del Estado democrático de derecho, permitiendo a un mayor acceso a los bienes y productos ofrecidos en el mercado y garantizando, así, el bienestar social<sup>23</sup>.

Adicionalmente, se obliga comprender que la vulnerabilidad de todos y cualquier consumidor debe ser tenida como principio básico y, que en tal medida, produce una protección jurídica diferenciada en relación con el abastecimiento de productos y la prestación de servicios.

Es que el reconocimiento de la vulnerabilidad del consumidor resulta ser un factor imprescindible para garantizar relaciones contractuales justas y equánimes, precisamente porque es un instrumento que busca neutralizar las desigualdades sufridas en el mercado, que se producen por el simple hecho de que el consumidor se enfrenta a la otra parte del contrato como la más frágil. Solamente, el derecho puede corregir la disparidad de fuerzas enfrentadas por las personas naturales y/o jurídicas, cuando de la celebración de cualquier negocio jurídico se trata, por lo que es obligación de la SIC amparar esta necesidad<sup>24</sup>.

En consecuencia de lo anterior y a fin de dar objetividad a la presente decisión, el Despacho, sin duda alguna, considera prudente CONFIRMAR como definitiva la orden preventiva decretada por Resolución No. 12667 del 22 de marzo de 2013, a fin de evitar permanentemente la comercialización de toda "cortina" y "persiana" de uso doméstico en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y NO cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar –cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo.

Por último, es menester precisar que, tal como lo advirtió la sociedad Hunter Douglas de Colombia S.A. mediante memorial del 2 de abril de 2013, esta Superintendencia al proferir la medida preventiva, recomendó a los consumidores que "(...) en caso de haber adquirido una "persiana" y/o "cortina" en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y NO cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, se dirijan donde

<sup>23</sup><http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr039/od39-antonio.pdf>

<sup>24</sup>Ibidem

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

*lo adquirieron con el fin de obtener A CARGO del importador, fabricante, distribuidor o comerciante, los elementos necesarios para subsanar el riesgo descrito en esta resolución...*

Sobre lo anterior, la referida empresa manifestó que la Dirección impuso a los productores, fabricantes, distribuidores y comercializadores de "cortinas" y "persianas", una obligación de carácter retroactivo y sin sujeción a ninguna temporalidad, por ende y a su parecer, la recomendación dada a los consumidores tendiente a obtener un dispositivo de seguridad para los cordones y similares, va en contra de la normatividad jurídica.

Sobre esto, en principio, es necesario recordar que la medida de seguridad aquí estudiada propende por proteger derechos fundamentales de los consumidores, consagrados en la constitución y la ley.

Es así, como el artículo 78 de la Carta agrupado dentro del título de derechos colectivos, prevé: *"La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuario"*.

Por su parte, la Ley 1480 de 2011 tiene como principio general, entre otros, proteger, promover y garantizar la efectiva defensa del derecho que tiene el consumidor a su salud, seguridad e indemnidad, esto es, a que los productos que utiliza en la satisfacción de sus necesidades no le causen daño en situaciones normales de utilización, así como a recibir protección ex ante contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad que estos le representen. Del mismo modo, el Estatuto del Consumidor establece el deber para todo productor de asegurar la idoneidad y seguridad de los productos que ofrezca o ponga en el mercado<sup>25</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente para la Dirección el argumento presentado por la sociedad Hunter Douglas de Colombia S.A., según el cual, se estaría construyendo una obligación de carácter imprescriptible en cabeza de los productores, fabricantes, distribuidores e importadores del producto, resultando afectados en sus derechos, aunque tal fenómeno tenga génesis en un legítimo acto de la Autoridad.

Dentro de este marco, se debe realizar un análisis riguroso sobre la recomendación dada a los consumidores a cargo de la cadena productora y comercializadora causante de la comprendida inconformidad del empresario, para encontrar una justa medida entre los derechos que, de unos y otros, se encuentran en conflicto, evitando interpretaciones aisladas para cada uno de ellos; así, como en gran parte de esta resolución se ha ilustrado sobre los derechos de los consumidores, ahora, será menester hacer lo propio con relación a sus deberes.

Al respecto, luego de estudiarse en conjunto la normatividad de protección, es opinión de esta Dirección que el consumo seguro se instituye como actividad de carácter poliédrico, no excluyente, que se ejerce como un derecho y se cumple como un deber, que involucra a todos los actores del mercado sin distinción de producto, y de la que se espera que los consumidores no se encuentren expuestos a riesgos irrazonables al momento de utilizar un bien o un servicio.

Es una obligación que, no obstante de involucrar principalmente a la cadena productora y comercializadora, se consagra en doble vía, si se tiene en cuenta que, a su vez, el

<sup>25</sup> Ibidem, Arts. 1 Nral 1, Art. 3 Nral 1.2., Art 6, y Arts. 25 y 31.

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

consumidor tiene la carga de informarse respecto a las instrucciones que suministre el productor o proveedor en relación con el adecuado uso o consumo de bienes y servicios, incluyendo, las impartidas por la autoridad. El compromiso para el cumplimiento de estos fines, es de todos.

Así las cosas, si bien es cierto que el producto objeto de esta actuación administrativa conlleva un riesgo oculto el cual debe ser subsanado, no lo es menos, que le atañe a esta Autoridad adoptar decisiones que consulten el bien común, lo que de entrada descarta aquellas que puedan generar obligaciones intemporales, que bien pueden causar perjuicios irremediables a la industria cuando eso no es lo que se pretende y resáltese, que siempre lo ha entendido así esta Autoridad.

Por lo anotado, sería un equívoco pensar que la recomendación prevista en el artículo quinto de la Resolución No. 12667 de 2013, generó una carga desacertada para la cadena productora y comercializadora, pues adviértase que hacia parte integral de una medida preventiva y temporal adoptada por 60 días hábiles; luego, lo que sí resultaría inexacto es mantenerla en las condiciones como se despachó, es decir, de ahora en adelante, definitivamente y sin temporalidad.

Es por ello, que para este específico caso se estima conveniente exigir un mínimo de diligencia por parte de los consumidores, consistente en actuar de tal forma que les permita, **dentro de un término prudencial de 3 meses contado a partir de la fecha de publicación de esta resolución en el Diario Oficial**, obtener a cargo del importador los elementos que se estimen como necesarios para mitigar el riesgo que conlleva el producto tantas veces mencionado. En lo demás, la medida preventiva permanecerá incólume.

**SÉPTIMO:** Que con base en lo expuesto y para efectos de lo establecido en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procederá a ordenar la inserción del presente acto administrativo en el Diario Oficial, en la página web de esta Entidad, así como su publicación a través de un medio masivo de comunicación y en las oficinas de la Superintendencia de Industria y Comercio con presencia en las ciudades de Bogotá D.C., Cartagena, Cali, Cúcuta, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla.

En mérito de lo expuesto, esta Dirección,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** como medida definitiva, la orden preventiva decretada mediante Resolución No. 12667 del 22 de marzo de 2013. En consecuencia,

**ARTICULO SEGUNDO: PROHIBIR** como medida definitiva la comercialización u ofrecimiento al público en general, de toda "cortina" y "persiana" de uso doméstico en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y **NO** cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, mandato de carácter general que deberá cumplirse por todo aquél que de alguna manera ponga el producto en el mercado colombiano llámese importador, fabricante, distribuidor o comerciante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

**En todos los casos corresponderá a la cadena comercializadora garantizar que las "cortinas" y "persianas" en las que se verifiquen las citadas características, sean entregadas a los consumidores junto con un dispositivo de seguridad que permita mitigar el riesgo de estrangulamiento asociado a sus cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares.**

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

**ARTÍCULO TERCERO: EXCLUIR** de la medida preventiva aquellas “cortinas” y “persianas” en las que **NO** se utilizan como “tipo de ajuste”, cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares, o que, contando con ellos, los mismos no cuelgan libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo y, por tanto, no requieren del dispositivo de seguridad que se echa de menos en algunos de los productos que fueron objeto de inspección.

**ARTÍCULO CUARTO: RECOMENDAR** a los consumidores que, en caso de haber adquirido una “persiana” y/o “cortina” en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como “tipo de ajuste” y **NO** cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, se dirijan donde lo adquirieron con el fin de obtener A CARGO del importador, fabricante, distribuidor o comerciante, los elementos necesarios para subsanar el riesgo descrito en esta resolución.

LOS CONSUMIDORES SOLO PODRÁN EXIGIR DICHOS ELEMENTOS SIN COSTO ALGUNO, DENTRO DEL TÉRMINO PRUDENCIAL DE TRES (3) MESES CONTADO A PARTIR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL.

**ARTÍCULO QUINTO: INSTAR** a los consumidores que ya tienen instaladas “cortinas” y/o “persianas” en su hogar, y que vencido el término anterior no obtuvieron a cargo del importador, fabricante, distribuidor o comerciante, los elementos necesarios para subsanar el riesgo descrito en esta resolución, que tomen las medidas necesarias para evitar que cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares cuelguen libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo.

**ARTÍCULO SEXTO: ADVERTIR AL PÚBLICO EN GENERAL QUE ESTA SUPERINTENDENCIA NO PROHIBE EL COMERCIO DE CORTINAS Y PERSIANAS, PERO LOS ALERTA RESPECTO AL RIESGO DE ESTRANGULAMIENTO QUE REPRESENTAN PARA NIÑOS CUANDO LOS CORDONES, CORDELES, CUERDAS, CADENAS O SIMILARES QUE SE UTILIZAN PARA SU AJUSTE CUELGAN LIBREMENTE A SU ALCANCE, EN FORMA DE CIRCUNFERENCIA, BUCLE O ANILLO.**

**ARTÍCULO SÉPTIMO: RECOMENDAR** a los consumidores en la utilización de “cortinas” o “persianas” que cuentan con cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares, lo siguiente:

- 7.1. Si las cortinas y persianas de su hogar cuentan con cordones o cadenas de ajuste que son accesibles, instale dispositivos de tensión para fijarlos al piso o a la pared, asegúrese que estén lo suficientemente tensionados de modo que no se forme un anillo, en el cual se pueda enredar un niño.
- 7.2. Revise con regularidad el elemento que ajusta los cordones o cadenas al piso o a la pared para verificar que no se afloje o suelte, con el tiempo el dispositivo se puede soltar y generar un potencial peligro de asfixia o estrangulación.
- 7.3. Mueva las cunas, camas y muebles, lejos de los cordones y cadenas, ya que los niños pueden treparse sobre estos y alcanzarlos.

**ARTÍCULO OCTAVO: ORDENAR** la inserción del presente acto administrativo en el Diario Oficial, en la página web de esta Entidad, así como su divulgación a través de un medio masivo de comunicación y en las oficinas de la Superintendencia de Industria y Comercio con presencia en las ciudades de Bogotá D.C., Cartagena, Cali, Cúcuta, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla. **Envíense las comunicaciones de rigor a los encargados de cada Entidad y oficina, así como al medio de comunicación que corresponda.**

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

La publicación que se realice a través del medio masivo de comunicación deberá contener en lo mínimo la siguiente información:

*"Por disposición de la Superintendencia de Industria y Comercio se informa al público en general que mediante Resolución No.38973 de 28 de junio de 2013, vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial, se ordenó: **ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** como medida definitiva, la orden preventiva decretada mediante Resolución No. 12667 del 22 de marzo de 2013. En consecuencia, **ARTICULO SEGUNDO: PROHIBIR** como medida definitiva la comercialización u ofrecimiento al público en general, de toda "cortina" y "persiana" de uso doméstico en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y **NO** cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, mandato de carácter general que deberá cumplirse por todo aquél que de alguna manera ponga el producto en el mercado colombiano llámese importador, fabricante, distribuidor o comerciante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución. **En todos los casos corresponderá a la cadena comercializadora garantizar que las "cortinas" y "persianas" en las que se verifiquen las citadas características, sean entregadas a los consumidores junto con un dispositivo de seguridad que permita mitigar el riesgo de estrangulamiento asociado a sus cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares. ARTÍCULO TERCERO: EXCLUIR** de la medida preventiva aquellas "cortinas" y "persianas" en las que **NO** se utilizan como "tipo de ajuste", cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares, o que, contando con ellos, los mismos no cuelgan libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo y, por tanto, no requieren del dispositivo de seguridad que se echa de menos en algunos de los productos que fueron objeto de inspección. **ARTÍCULO CUARTO: RECOMENDAR** a los consumidores que, en caso de haber adquirido una "persiana" y/o "cortina" en la que se utilicen, entre otros, cordones, cordeles, cuerdas y cadenas de accionamiento como "tipo de ajuste" y **NO** cuenten con un dispositivo de seguridad que evite que el sobrante del elemento de atar -cualquiera que este sea- cuelgue libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo, se dirijan donde lo adquirieron con el fin de obtener A CARGO del importador, fabricante, distribuidor o comerciante, los elementos necesarios para subsanar el riesgo descrito en esta resolución. **LOS CONSUMIDORES SOLO PODRÁN EXIGIR DICHS ELEMENTOS SIN COSTO ALGUNO, DENTRO DEL TÉRMINO PRUDENCIAL DE TRES (3) MESES CONTADO A PARTIR DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL. ARTÍCULO QUINTO: INSTAR** a los consumidores que ya tienen instaladas "cortinas" y/o "persianas" en su hogar, y que vencido el término anterior no obtuvieron a cargo del importador, fabricante, distribuidor o comerciante, los elementos necesarios para subsanar el riesgo descrito en esta resolución, que tomen las medidas necesarias para evitar que cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares cuelguen libremente al alcance de los niños en forma de circunferencia, bucle o anillo. **ARTÍCULO SEXTO: ADVERTIR AL PÚBLICO EN GENERAL QUE ESTA SUPERINTENDENCIA NO PROHIBE EL COMERCIO DE CORTINAS Y PERSIANAS, PERO LOS ALERTA RESPECTO AL RIESGO DE ESTRANGULAMIENTO QUE REPRESENTAN PARA NIÑOS CUANDO LOS CORDONES, CORDELES, CUERDAS, CADENAS O SIMILARES QUE SE UTILIZAN PARA SU AJUSTE CUELGAN LIBREMENTE A SU ALCANCE, EN FORMA DE CIRCUNFERENCIA, BUCLE O ANILLO. ARTÍCULO SÉPTIMO: RECOMENDAR** a los consumidores en la utilización de "cortinas" o "persianas" que cuentan con cordones, cordeles, cuerdas, cadenas o similares, lo siguiente: **7.1.** Si las cortinas y persianas de su hogar cuentan con cordones o cadenas de ajuste que son accesibles, instale dispositivos de tensión para fijarlos al piso o a la pared, asegúrese que estén lo suficientemente tensionados de modo que no se forme un anillo, en el cual se pueda enredar un niño. **7.2.** Revise con regularidad el elemento que ajusta los cordones o cadenas al piso o a la pared para verificar que no se afloje o suelte, con el tiempo el dispositivo se puede soltar y generar un potencial peligro de asfixia o estrangulación. **7.3.** Mueva las cunas, camas y muebles, lejos de los cordones y cadenas, ya que los niños pueden treparse sobre estos y alcanzarlos".*

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

**La publicación que se realice en las oficinas de la Superintendencia de Industria y Comercio** deberá surtirse con copia íntegra del acto administrativo que se facilitará por la Dirección en la diligencia que compete, fijarse en un lugar de acceso al público por el término de quince (15) días hábiles, indicar la fecha en que se realizó la fijación y dejar constancia de su desfijación.

**ARTÍCULO NOVENO: COMUNICAR** la presente decisión a la Red de Consumo Seguro y Salud para los fines pertinentes. **Envíese la comunicación correspondiente.**

**ARTÍCULO DÉCIMO: COMUNICAR** la presente decisión a la Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO. **Envíese la comunicación correspondiente** entregándole copia de la misma.

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: PARTICIPAR**, del mismo modo, el contenido de la presente decisión a **la Confederación Colombiana de Consumidores**. **Envíese la comunicación correspondiente entregándole copia de la misma.**

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: COMUNICAR** el contenido de la presente resolución al señor Felipe Vicente Segura Fernández, en su condición de representante legal de la empresa Hunter Douglas de Colombia S.A. identificada con N.I.T. 860.002.119-7; al señor Roberto Mazuera Arango, en su condición de representante legal de la empresa Panorama S.A. identificada con N.I.T. 891.411.170-0; a la señora Luz María Gómez Mejía, en su condición de representante legal de la empresa Pentagrama S.A. identificada con N.I.T. 816.004.182-0, y al señor Eric Eloy Basset, en su condición de representante legal de la empresa Grandes Superficies de Colombia S.A., identificada con N.I.T. 830.025.638-8., entregándoles copia de la misma.

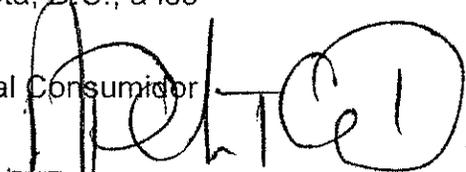
**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: VIGENCIA.** El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**28 JUN. 2013**

Dada en Bogotá, D.C., a los

La Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor



**ADRIANA DEL PILAR TAPIERO CÁCERES**

Proyectó: SVN  
Revisó: WASA  
Aprobó: ATC

#### COMUNICACIONES:

Confederación: Confederación Colombiana de Consumidores ✓  
Presidente: Ariel Armel Arenas  
Dirección: Transversal 6 No. 27 – 10 Piso 5  
Ciudad: Bogotá D.C.

Organización: Red de Consumo Seguro y Salud ✓  
Secretario Ejecutivo: Marcos Acle  
Correo Electrónico: macle@oas.org

Entidad: Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO ✓  
Presidente: Guillermo Botero  
Dirección: Carrera 4 No. 19 – 85, Piso 7

Por la cual se adoptan medidas definitivas para evitar que se cause daño o perjuicio a la salud o integridad de los consumidores con el uso de un producto

Ciudad: Bogotá D.C.

Empresa: Hunter Douglas de Colombia S.A. ✓

Representante legal: Felipe Vicente Segura Fernández

Identificación: N.I.T. 860.002.119-7

Dirección: Calle 19 # 68b-76

Ciudad: Bogotá

Empresa: Panorama S.A. ✓

Representante legal: Roberto Mazuera Arango

Identificación: N.I.T. 891.411.170-0

Dirección: Carrera 7 # 121-20 local 228 Centro Empresarial Paseo Real

Ciudad: Bogotá D.C.

Dirección: Calle 8 # 13-20 Zona Industrial La Popa

Ciudad: Dosquebradas-Risaralda

Empresa: Pentagrama S.A. ✓

Representante legal: Luz María Gómez Mejía

Identificación: N.I.T. 816.004.182-0

Dirección: Calle 40 # 11-55 Centro Comercial Panorama

Ciudad: Pereira-Risaralda

Empresa: Grandes Superficies de Colombia S.A. ✓

Representante legal: Eric Eloy Basset

Identificación: N.I.T. 830.025.638-8

Dirección: Avenida 9 # 125-30

Ciudad: Bogotá

Entidad: Oficinas de la Superintendencia de Industria y Comercio con presencia en las ciudades de Bogotá D.C., Cartagena, Cali, Cúcuta, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla.