

Sentencia C-133/14

Referencia: expediente D-9779

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 de la ley 1558 de 2012.

Accionante: Ricardo María Cañón Prieto

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., marzo once (11) de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Ricardo María Cañón Prieto demandó el artículo 25 de la ley 1558 de 2012 *“Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General del Turismo-, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*, por considerar que el aparte acusado vulnera los artículos 1, 2 y 78 de la Constitución.

Por medio de auto de veintiséis (26) de julio de 2013 el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda, dando tres (3) días para su corrección. El mencionado auto fue notificado por medio de estado de treinta (30) de

julio de 2013. Dentro del término previsto, esto es el dos (02) de agosto de 2013, el actor presentó escrito de corrección, por lo que por medio de auto de veintiuno (21) de agosto de 2013 se admitió la demanda, se dispuso su fijación en lista y simultáneamente se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó oficiar al Presidente del Congreso, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Superintendencia de Industria y Turismo, y a la Aeronáutica Civil para que, si lo consideraban oportuno, interviniesen directamente o por medio de apoderado, mediante escrito que deberían presentar dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, y en el que indicarían las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II.- DISPOSICIONES DEMANDADAS

La demanda se dirige contra artículo 25 de la ley 1558 de 2012. El texto de la disposición demandada es el siguiente:

“LEY 1558 DE 2012

(Julio 10)

Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 25. Protección al turista. Para efectos de garantizar los derechos del consumidor de servicios turísticos se aplicará la regulación especial contenida en la Ley 300 de 1996, y las normas que la modifiquen o reglamenten.

Los prestadores y comercializadores de servicios aéreos, se registrarán en lo que corresponda, por el Código de Comercio, las leyes especiales sobre la materia; los reglamentos aeronáuticos, el Decreto 2438 de 2010 y las disposiciones que los modifiquen o reglamenten.

Parágrafo 1°. Para promover soluciones ágiles y eficientes a los consumidores de servicios turísticos, se deberá surtir previamente una etapa de reclamación directa, con el prestador del servicio y las empresas de transporte aéreo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará la materia.

Parágrafo 2°. Las reclamaciones que se susciten en desarrollo de la prestación del servicio de transporte aéreo, serán resueltas por la entidad aeronáutica como única Entidad competente del sector. Se excluye a esta industria de la competencia determinada en la Ley 1480 de 2011.

III. LA DEMANDA

Al inicio de su escrito de demanda, el accionante manifiesta “[e]n lo esencial, la razón de inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 radica en que este **fue expedido sin que se hubiera garantizado la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en su estudio**, como lo impone el artículo 78 de la Constitución Política en concordancia con los principios contenidos en los artículos 1 y 2 de la Carta; dado que la disposición acusada concierne a los consumidores y usuarios y afecta directamente sus derechos e intereses colectivos” –folio 3-.

Para sustentar su acusación, el accionante recordó el contenido de la participación como principio constitucional –folio 3-; y la concreción de dicho principio en lo relativo a los consumidores de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 78 de la Constitución –folios 4 a 7-.

Con base en la garantía de participación reconocida a los consumidores, en el escrito se afirmó “[u]na de las formas en que se materializa el nuevo concepto de participación ciudadana, es en la obligación constitucional de otorgar participación a las organizaciones de consumidores en el estudio de las decisiones que les conciernen; tal garantía, consagrada directamente en la Constitución, prevé un ámbito de protección particular y específico a los derechos de asociación y de organización de consumidores y usuarios en relación con la finalidad de participar y tener posibilidad real de injerir en el diseño de las políticas estatales y en las normativas que los afectan. Esta protección específica dicta –más allá del pasivo respeto al derecho de asociación- la obligación del Estado de hacer real y efectiva la garantía de su participación en el estudio de las disposiciones que les concierne. // Ello impone un límite a los poderes legislativo y ejecutivo en el cumplimiento de las funciones legislativa, de regulación y de reglamentación, en lo relativo a disposiciones sobre derechos de consumidores y usuarios; límite establecido en el artículo 78 de la Constitución Política, cuando exige contar con la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de dicho tipo de disposiciones, mandato que no fue acatado en el estudio y aprobación de la norma demandada” –folios 7 y 8-.

Una vez determinado el alcance del mandato constitucional que se considera vulnerado, la demanda se detiene en el contenido del artículo 25 de la ley 1558 de 2012 –norma acusada-, con el objeto de demostrar que se trata de un precepto que concierne a consumidores y usuarios y, por consiguiente, en el procedimiento legislativo por medio del cual fue elaborado debió garantizarse la participación de las asociaciones de consumidores –folios 8 a 11-.

Luego de este apartado, el accionante concluye que “en el país existen asociaciones de consumidores que ostentan las calidades de representatividad y democracia interna que exige el inciso tercero in fine del artículo 78 de la Constitución Política; sin embargo, no hay registro sobre convocatoria alguna de ellas, ni de participación, en el lapso previo a la presentación de la iniciativa legislativa en cuestión ante el Congreso Nacional; así como tampoco se registra convocatoria o participación durante el trámite legislativo, tal como se evidencia en el texto de la

ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, el 29 de Mayo de 2012 –Gaceta del Congreso Nro. 297 del 1 de junio de 2012-, en la que se lee que durante el trámite de la hoy ley 1558 se efectuó una audiencia pública el día 18 de mayo de 2012, convocada por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes en Medellín, que contó con la participación de los miembros de los diferentes sectores del turismo; igualmente se lee que para conceptualizar la ponencia se solicitó conceptos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Cultura, al Ministerio de las Tecnologías de la Información, al Ministerio de Educación, a la ANDI, a COTELCO, a ATAC, a ACODRES, al Fondo de Promoción Turística, a BANCOLDEX S.A., a FENALCO, a ANATO, a PROEXPORT, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación de Gobernadores y al SENA. Es decir, el Congreso Nacional convocó y oyó a las entidades administrativas públicas y a las asociaciones y gremios de la industria del turismo, pero no convocó, ni oyó, a alguna organización de consumidores para el estudio de la norma demandada” – folios 11 y 12-.

Adicionalmente, en su escrito de corrección el accionante planteó que en el trámite de elaboración del artículo 25 de la ley 1558 de 2012 se **omitió** la realización de alguna forma que concretara la garantía de participación de los consumidores prevista en el artículo 78 de la Constitución. En palabras del actor “[e]n este caso concreto, el cargo de la violación tiene una relación con la omisión que se constata en no haber ‘garantizado la participación’ lo que llevó a conculcar de forma directa la Constitución política y no puede invocarse inexistencia de leyes inferiores para permitir la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios conforme al artículo 78 de la [C]onstitución” –folio 20-.

Son estas las razones en que el accionante sustenta la acusación presentada contra el artículo 25 de la ley 1558 de 2012.

Cargo planteado

De acuerdo con el accionante, el artículo 25 vulneraría el artículo 78 de la Constitución por cuanto, al ser una disposición cuyo contenido concierne a los consumidores, en su proceso de creación legislativa debió haberse

garantizado la participación de las asociaciones y ligas de consumidores. El incumplimiento de esta garantía estaría en contra de lo previsto en el tercer inciso del precepto constitucional mencionado, en tanto dicha disposición exige “*la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen*”; mandato normativo que, en concepto del accionante, resulta de aplicación directa, por lo que no es necesaria para su exigibilidad el desarrollo o concreción por parte del legislador.

Es este el cargo que la Sala analizará.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El representante de esta entidad manifestó que el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, no vulnera la Constitución Política, porque la interpretación que del artículo hace el demandante parte del supuesto que el legislador debió efectuar una consulta previa al proceso de formación de la Ley, con base en el artículo 78 de la Constitución Política.

Expresó que la Corte ha reconocido con carácter obligatorio la realización de consultas previas a la expedición de leyes cuando afectan directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes, criterio que pretende trasladar, dice el representante de esta entidad, a las normas relacionadas con asuntos de consumo-folio 106.

Añade que la norma es exequible pues al expedirla el legislador ejerció la potestad que establece el artículo 150 No 1° de la Constitución Política, conocida como configuración legislativa y que conlleva un margen de autonomía “*delimitado por la propia Constitución Política por lo tanto, la facultad reguladora del Congreso de la República abarca la competencia para expedir las normas de rango legal necesarias para la convivencia social y el desarrollo de las relaciones económicas previsto en la Carta Política*” –folio 108.

2. La Aeronáutica Civil

El Jefe de Grupo de Normas Aeronáuticas de esta entidad solicitó a la Corporación declarar la constitucionalidad de la norma acusada, habida cuenta que los usuarios del servicio de transporte aéreo pueden presentar reclamaciones por la prestación del servicio contra los transportadores aéreos con control y vigilancia de la Aeronáutica, acatando el debido proceso en las sanciones aplicables.

Aclara que la Aeronáutica Civil mediante la Resolución No 2591 del 6 de junio de 2013, modificó los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, en materia de derechos y obligaciones de los usuarios y prestadores del servicio de transporte aéreo y la Resolución 2592 de junio 6 de 2013, establece el régimen sancionatorio.

Manifestó que las resoluciones mencionadas fueron proferidas luego de la participación de agremiaciones y demás entidades del sector, con base en “reuniones, comunicaciones y comentarios en la página web de la entidad, dejaron ver sus inquietudes y aportes con relación a lo que para ese entonces era un proyecto de reforma de la normas que se mencionaron” - folio 52-.

Respecto a la exclusión de la Aeronáutica Civil de la aplicabilidad de la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, manifestó que “se entiende que la pretensión de la Ley 1558 es centralizar la atención, investigación y correspondiente proceso de carácter administrativo que conlleva una reclamación ante una entidad Estatal” -folios 52 y 53-.

Lo anterior permite que en reclamaciones por causa de la prestación del servicio por las aerolíneas se compense al pasajero, se conteste de forma inmediata y se aplique una sanción administrativa. Con todo, las compensaciones imputables, con base en el Código de Comercio, obligan al transportador a responder al pasajero “y si este no está de acuerdo con el ofrecimiento hecho, mediante una queja a la autoridad aeronáutica puede solicitar la investigación del caso” -folio 52-.

3. Confederación Colombiana de Consumidores

En criterio de la representante legal de esta agremiación la norma demandada debe ser declarada inexecutable por la vulneración de los artículos 1º y 2º de la Carta Política ya que el Estado debe promover la participación ciudadana. Además, se desconoce el artículo 78 de la Constitución que protege los derechos de los consumidores e impone la obligación de permitir su participación en el estudio de las disposiciones que les conciernen -folio 137-.

Expresa que la norma demandada afecta los derechos de los usuarios del transporte aéreo, puesto que las reclamaciones presentadas serían resueltas, exclusivamente, por la Aeronáutica Civil, sin que los consumidores puedan ejercer las garantías previstas en la Ley 1480 de 2011, Estatuto del consumidor. Para esta asociación la norma demandada no consideró que los consumidores requieran protección especial, sin tener en cuenta que se ubican en la parte débil de los contratos de transporte aéreo.

Indica el interviniente que, “ninguna autoridad, entidad o Corporación, puede desconocer, en el ejercicio de funciones legislativas o reglamentarias, lo ordenado por la Constitución-en este caso en el Artículo 78- y, mucho menos, omitir la aplicación de tal norma como elemento formal y de fondo, para hacer nacer a la vida jurídica un precepto legal que afecte y concierna los derechos de los consumidores que en todo caso constituyen la comunidad misma. Ya que de ser así, se configuraría una omisión legislativa que haría a la norma contraria a la Constitución, porque eventualmente se estaría desconociendo una regla constitucional o el derecho a la igualdad o el debido proceso” (Sic) -folio 140-.

4. La Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo

La representante legal de esta agremiación solicitó la constitucionalidad de la norma demandada, habida cuenta que garantiza la protección de los derechos de los consumidores y usuarios del servicio de transporte aéreo, conforme a lo previsto por el artículo 2º de la Ley 1480 de 2011, porque prevé la existencia de regulación especial cuya aplicación supliría lo establecido en el estatuto del consumidor. Considera el artículo 25 de la

Ley 1258 de 2012, como el desarrollo de la normatividad contenida en el Estatuto del Consumidor.

Señaló igualmente que de acuerdo con la Gaceta del Congreso No 297 de 2012, se realizó audiencia pública el 18 de mayo de 2012, en la ciudad de Medellín, audiencia que garantizó la posibilidad de intervención de las agremiaciones de consumidores y usuarios, sin restricción de sus derechos - folio 69-.

5. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

El presidente de la ANDI, luego de hacer un análisis con base en decisiones de esta Corporación acerca de la participación ciudadana, expresó que el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, prevé formas de participación en la discusión de las leyes. Así mismo, que la inexistencia de invitación a participar no le impedía a las distintas agremiaciones de consumidores, expresar su posición frente a la norma demandada, sin que se pueda, por esta razón, argüir la vulneración del derecho a la participación democrática de estas entidades, en cuanto “[n]o debe olvidarse acá *-sic-* que la participación democrática, además de derecho, es un deber...” -folio 77-.

Arguyó que habría una vulneración del derecho de participación democrática de las organizaciones de consumidores y usuarios si durante el trámite del proyecto de Ley correspondiente a la Ley 1558 de 2012, aquellas hubieren pedido la intervención ante la Comisión Permanente y les hubiese sido negada. Por otro lado, agregó que “...la participación democrática bajo el mecanismo de consulta obligatoria o ineludible, únicamente está prevista en Colombia para las decisiones que afecten de manera directa a unas comunidades específicas como las indígenas” -folio 78

6. Universidad Externado de Colombia

El representante de esta institución educativa manifiesta que la inconstitucionalidad alegada por una pretendida omisión legislativa relativa carece de sustento toda vez que del artículo 78 de la Constitución Política no se deduce la convocatoria obligatoria para las agremiaciones de

consumidores durante el trámite legislativo, ya que podían acudir a las respectivas sesiones de discusión de la norma demandada con total libertad.

Explica, que en el caso concreto, no se acreditan los requisitos para demostrar una omisión legislativa relativa, esto es: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado o que el precepto omita incluir un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

7. Universidad Militar Nueva Granada

El representante de esta institución, propuso la inexecutable de la norma demanda porque consideró incumplido lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución Política en la medida en que no se convocó para el estudio de la norma a las ligas de consumidores.

Explicó que al verificar la gaceta del Congreso en cuanto al trámite de la Ley demandada, se realizó audiencia pública y se solicitó el concepto de varios sectores, sin invitar a ninguna liga o asociación de consumidores, intervención indispensable por tratarse de la discusión de una norma que los afecta y vulnera sus derechos a la justicia e igualdad -folio 62-.

Adujo una omisión legislativa relativa en la medida en que el Congreso omitió la convocatoria dispuesta por el artículo 78 de la Constitución Política, con el fin de garantizar la representación de todos los sectores de la sociedad de consumo.-folio 63-.

8. Universidad Católica

El grupo de acciones constitucionales de la Universidad Católica manifestó que la protección de los derechos de los usuarios y consumidores del transporte aéreo no se cumple con lo regulado en la norma demandada porque confunde a los consumidores y vulnera su derecho a presentar reclamaciones -folios 72 y 73-.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante concepto No 5646 del 4 de octubre de 2013, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma demandada, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, asevera que a pesar de la precariedad de la demanda presentada, en aplicación del principio *pro actione*, es pertinente estudiar el cargo propuesto por el demandante contra el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 por omisión legislativa relativa con base en que el Congreso de la República no posibilitó la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en la discusión de la norma acusada.

Luego de recordar la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de la omisión legislativa relativa concluye que el Congreso de la República no incurrió en la acusación formulada *“al no contemplar en la norma demandada el derecho a la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios”*.-folios 102-106.

Con base en lo expuesto, el jefe del Ministerio público concluyó que *“el Congreso de la República no incurrió en una omisión legislativa relativa que riñe con lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 78 de la Carta Política, al no contemplar en la norma demandada el derecho a la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios”* –folio 106-.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer

el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra una disposición que hace parte de una ley de la República.

Así mismo, en tanto el cargo presentado hace referencia a un presunto vicio en el procedimiento legislativo, debe manifestarse que la demanda fue interpuesta el 9 de julio de 2013, es decir un día antes de que se cumpliera el término de un año desde la promulgación de la ley 1558 de 2012, por lo que se cumple con la exigencia del numeral 2º del artículo 243 de la Constitución.

2. Argumentos de la demanda

Sostiene el accionante que el artículo 25 de la ley 1558 de 2012, en cuanto es una disposición que concierne a los consumidores y usuarios de bienes y servicios turísticos, debió contar en su procedimiento de creación con la participación de las organizaciones que fueran representativas de este sector, de manera que se implementara la garantía prevista en el artículo 78 de la Constitución. En tanto dicha garantía no se respetó, considera que la disposición acusada debe ser declarada inexecutable, por contravenir el mandato normativo previsto en el tercer inciso la disposición constitucional mencionada.

Todos los intervinientes, con excepción de la Federación Colombiana de Consumidores, la Universidad Militar Nueva Granada y la Universidad Católica, solicitan la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada. En su opinión el principio de participación fue garantizado adecuadamente en el procedimiento de creación del artículo 25 de la ley 1558 de 2012, por cuanto éstas organizaciones tuvieron la oportunidad de participar en desarrollo del referido procedimiento legislativo. Por el contrario, las tres instituciones mencionadas solicitaron su inexecutable por haber contrariado el derecho de participación garantizado a los consumidores y usuarios por el artículo 78 de la Constitución.

El Jefe del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada, por considerar que la misma no incurrió en una omisión legislativa, en tanto el artículo 25 de la ley 1558 de 2012 no tenía

por qué incluir dentro de su texto el derecho de participación de las organizaciones de consumidores y usuarios.

En este sentido el problema jurídico que se plantea consiste en determinar si la no convocatoria de las organizaciones de consumidores y usuarios representó un vicio en el procedimiento de discusión y aprobación legislativa del artículo 25 de la ley 1558 de 2012, por cuanto se habría incumplido un deber previsto en el artículo 78 de la Constitución.

Como se evidenciará en la solución del caso, dicho problema jurídico parte de un presupuesto normativo y argumentativo -cuya existencia será, asimismo, objeto de análisis por parte de la Sala-: que la exigencia de participación *prevista expresamente* por el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución debe concretarse en desarrollo del procedimiento legislativo congresual.

Debe aclarar la Sala que, el hecho de que se analice la posibilidad de exigir el deber constitucional anteriormente mencionado no implica un problema de aptitud en la demanda. En efecto, a partir de un deber consagrado en la Constitución –el de dar participación a las organizaciones de consumidores en el estudio de las disposiciones que les conciernen- el demandante plantea un posible alcance normativo que, de existir, podría derivar en la existencia de un vicio procedimental. Que esto vaya a ser objeto de análisis por parte de la Corte, no desvirtúa la certeza y, por consiguiente, la pertinencia y especificidad de la acción presentada; por el contrario, en tanto la garantía a la participación de las organizaciones de consumidores se aprecia como un contenido *cierto* a partir de la lectura del artículo 78 de la Constitución, se encuentra que la acción plantea un problema de naturaleza constitucional a partir de una presunta contradicción entre una actuación del Congreso de la República y dicho contenido constitucional. Por estas razones, que se deba determinar si la garantía de participación fue desconocida en el caso concreto, resulta materia del análisis de constitucionalidad que es encomendado a la Corte por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Para dar solución al problema jurídico, la Sala hará breve referencia a la jurisprudencia existente sobre i) la protección de los consumidores y

usuarios en la Constitución de 1991; ii) el principio de participación en la Constitución de 1991; y, finalmente, iii) dará solución al caso concreto.

3. Consideraciones

3.1. *La determinación del derecho de los consumidores y usuarios en la Constitución de 1991*

La Constitución del año 1991 incluyó una serie de derechos que, hasta dicho momento, carecían de consagración constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Dentro de las novedades en esta materia, fue incluido el derecho de los consumidores y usuarios, que se encuentra en el capítulo de los derechos colectivos y del medio ambiente. Es el artículo 78 de la Constitución el que delimita los contenidos esenciales del mismo; la disposición constitucional 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 provisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”

La discusión sobre los derechos de consumidores y usuarios que dio origen al artículo constitucional transcrito tuvo lugar en el seno de la Comisión

Quinta de la Asamblea Constituyente, la cual, en el marco de la discusión sobre los derechos colectivos, manifestó respecto del derecho referido:

“Conviene señalar también que en las actividades y discusiones de la subcomisión preparatoria de la asamblea N. 409 que se ocupó de los derechos colectivos, hubo amplio acuerdo acerca de la necesidad de otorgarle un espacio en la Carta a los intereses colectivos de los consumidores y usuarios a fin de estimular, luego, la expedición de instrumentos legales adecuados que amplíen o refuercen la eficacia de los que existen actualmente.

Los elementos principales que figuran en los diferentes proyectos, recogidos en el articulado propuesto, son los siguientes:

- 1. El deber del estado de proteger a los consumidores y usuarios (proyectos n° 2, 62 y 1265-C).*
- 2. La garantía de sus derechos a la salud, a la seguridad, a la información, a la libre elección, a su adecuado aprovisionamiento, a la protección en situaciones de inferioridad o subordinación y a la indemnización, cuando se le cause daño. Algunos de estos derechos se mencionan explícitamente en el proyecto n°2, otros en los proyectos n°7 y 62, y otros más en el proyecto n°126-C.*
- 3. El mandato al legislador para que regule el control de calidad de bienes y servicios (proyecto n°2).*
- 4. Los derechos de participación de las organizaciones y ligas representativas de los consumidores y usuarios en la adopción de disposiciones generales que los afecten directamente y, en el caso de los servicios públicos, en la planeación, gestión y fiscalización de su prestación. Este tema es común en todos los proyectos mencionados. Se recomienda añadir que dicha participación se llevará a cabo a través de organizaciones y ligas de carácter representativo y que apliquen procedimientos internos democráticos, tal y como lo sugiere el proyecto n°59, como quiera que si el*

derecho de participación de los consumidores y usuarios se le confía a estas organizaciones y ligas, el estado tiene la obligación de velar porque sean representativas y democráticas”¹.

Con base en la forma en que fue consagrada la garantía de participación de las organizaciones de consumidores y usuarios, así como en el objetivo que la Asamblea Constituyente de 1991 tuvo al prever este derecho, la Corte ha señalado que el derecho de consumidores y usuarios se enmarca dentro de los derechos colectivos cuya interpretación la determina, entre otros principios, el principio de Estado social que se consagra en el artículo 1º de la Constitución. En este sentido, se ha entendido que el contenido de este derecho apunta a la protección sustancial de los ciudadanos que entran en relación con proveedores y distribuidores de bienes y servicios, respectivamente. Dicha concepción de protección sustancial en un contexto de Estado social es plenamente distinguible de la concepción liberal basada en una relación en igualdad de condiciones y absoluta libertad de negociación entre consumidor y productor o distribuidor de bienes, o prestador de servicios, la cual es una situación ficta en la gran mayoría de los casos en que dicha relación se presenta².

Esta característica fue resaltada en la sentencia C-749 de 2009, en la que se recordó que “[e]n el periodo preconstitucional, la relación entre los sujetos que concurren al circuito comercial de distribución de bienes y servicios (productores, comercializadores y consumidores) estaba basada en las reglas propias del liberalismo económico (...) El cambio cualitativo antes citado radica en el reconocimiento, por parte del derecho constitucional, de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo(...) Estas condiciones fueron advertidas por el Constituyente, quien consagró en el artículo 78 de la Carta Política herramientas definidas, destinadas a proteger a los consumidores de las consecuencias del desequilibrio sustancial antes explicado. Así, la norma constitucional citada prevé mandatos particulares, relativos tanto a aspectos prescriptivo-

¹ Gaceta Constitucional n°46, lunes 15 de abril de 1991, págs. 21 a 25. Informe de ponencia sobre derechos colectivos, Asamblea Nacional constituyente.

² Al respecto sentencia C-749 de 2009, párrafos 6 y 7.

sancionatorios, como de participación.³ En primer término, delega en el Congreso la responsabilidad de regular el control de calidad de bienes y

³ Las consecuencias jurídicas de las asimetrías de información entre consumidores, productores y comercializadores ya habían sido evidenciadas por la jurisprudencia constitucional. Sobre el particular, la sentencia C-1141/00 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte señaló: *“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. || Como ya se ha expresado, la razón de ser de este régimen estriba en la necesidad de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con que consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de la producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales. Cuando la Constitución encomienda al legislador el desarrollo de un cierto régimen de protección, no está simplemente habilitando una competencia específica para dictar cualquier tipo de normas. Lo que el Constituyente se propone que la finalidad de la protección efectivamente se intente actualizar y se imponga en la realidad política y social - por lo menos en un grado razonable y en la medida de las posibilidades y recursos existentes -, articulando de la manera más armoniosa y eficaz dentro de las políticas públicas las justas demandas de los sujetos merecedores de dicha protección especial. (...) Sin perjuicio de los diferentes esquemas o modelos de responsabilidad que puede consagrar la ley, no puede entonces en modo alguno ignorarse la posición real del consumidor y del usuario, puesto que justamente su debilidad en el mercado ha sido la circunstancia tenida por el constituyente para ordenar su protección. Esta tutela constitucional terminaría despojada de sentido si el legislador, al determinar libremente el régimen de responsabilidad del productor, decidiese adoptar una orientación formalista o imponer al consumidor cargas excesivas como presupuesto para el ejercicio de sus derechos y de las correspondientes acciones judiciales. El indicado fin al que apunta el sistema constitucional de protección del consumidor, no es conciliable con todas las opciones normativas; ni tampoco puede desvirtuar el esquema participativo que contempla la Constitución, el cual reserva al consumidor y a sus organizaciones una destacada función para incidir en los procesos y asuntos que directamente los afectan. (...) La posición del consumidor no le permite conocer en detalle el proceso de producción, más aún si éste se desarrolla en condiciones técnicas que solamente son del dominio del empresario industrial. La ley, por lo tanto, desconoce las circunstancias de inferioridad del consumidor cuando, en estos supuestos, exige a la persona perjudicada con un producto defectuoso, puesto en circulación por un empresario profesional, cargas adicionales a la prueba del daño, del defecto y del nexo causal entre este último y el primero, puesto que acreditado este extremo, corresponderá al empresario demostrar los hechos y circunstancias que lo eximan de responsabilidad y que, en su caso, conforme a las reglas legales y a las pautas jurisprudenciales, le permitan excluir la imputabilidad causal del hecho dañoso sufrido por aquélla. || Ninguna utilidad práctica, en verdad, tendría el derecho del consumidor, elevado a norma constitucional, si las leyes que lo desarrollan no se notifican de las situaciones de inferioridad del consumidor y restablecen el equilibrio con los actores de la vida económica, principalmente permitiéndole franquear las instituciones procesales de resarcimiento de perjuicios sin que se le impongan condiciones excesivamente gravosas que*

servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que deba suministrarse al público en su comercialización. Este deber, como se observa, reconoce que los fabricantes y comercializadores tienen a su favor un poder de hecho, cuyo uso debe ser limitado mediante prescripciones jurídicas que obliguen a que la calidad de los productos y la información inherente a la misma sean objeto de control por autoridades administrativas y, en determinados eventos, judiciales. De otro lado, se adscribe responsabilidad, de conformidad con la ley, a quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios. Esta es la contrapartida de la competencia del legislativo para establecer límites a la actuación de fabricantes e intermediarios, la cual no estaría completa con la posibilidad de establecer un régimen sancionatorio respecto de las conductas que afecten la relación de confianza en la que los ciudadanos basan sus decisiones de consumo. Por último, el precepto constitucional dispone obligaciones concretas a cargo del Estado, dirigidas a garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Estas organizaciones, al tenor del mandato superior, deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

Las características del contenido normativo previsto por el artículo 78 de la Constitución fueron descritas por primera vez en la sentencia C-1141 de 2000 en los siguientes términos:

“El derecho del consumidor, cabe advertir, tiene carácter poliédrico. Su objeto, en efecto, incorpora pretensiones, intereses y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y servicios; información); de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías; indemnización de perjuicios por productos defectuosos; acciones de clase etc.); de orden participativo (frente a la administración pública y a los órganos reguladores).

escapan a su control y que se erigen en obstáculos mayúsculos para deducir la responsabilidad a los productores que quebrantan las condiciones de seguridad a las que tiene derecho.”

Los poderes públicos, en las instancias de producción y aplicación del derecho, en la permanente búsqueda del consenso que es característica del Estado social y misión de sus órganos, deben materializar como elemento del interés público que ha de prevalecer, el de la adecuada defensa del consumidor, para lo cual deben habilitarse procedimientos y mecanismos de participación y de impugnación con el fin de que sus intereses sean debidamente tutelados. La apertura y profundización de canales de expresión y de intervención de los consumidores, en los procesos de decisión de carácter público y comunitario, pertenecen a la esencia del derecho del consumidor, puesto que sin ellos los intereses difusos de este colectivo, que tienen carácter legítimo, dejan de proyectarse en las políticas públicas y en las actuaciones administrativas, con grave perjuicio para el interés general y la legitimidad de la función pública, llamada no solamente a aplicar el derecho preexistente sino a generar en torno de sus determinaciones el mayor consenso posible.

*La Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas. **Sin embargo, la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico. El programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato.** Es claro que la fuente contractual debe interpretarse de conformidad con los principios tuitivos del consumidor plasmados en la Constitución. Con el derecho del consumidor se presenta algo similar de lo que se observa con otros derechos constitucionales. **La Constitución delimita un campo de protección, pero el contenido preciso del programa de defensa del interés tutelado, es el que se desarrolla y***

adiciona por la ley y por otras normas y fuentes de reglas jurídicamente válidas. En particular, trazado el marco constitucional, a la ley se confía el cometido dinámico de precisar el contenido específico del respectivo derecho, concretando en el tiempo histórico y en las circunstancias reales el nivel de su protección constitucional. El significado de un determinado derecho y su extensión, por consiguiente, no se establece sólo por la Constitución a priori y de una vez para siempre.”

En el mismo sentido, y luego de hacer referencia a los distintos contenidos del artículo 78 de la Constitución, el carácter general de la consagración constitucional ha sido reiterado en sentencias C-749 de 2009 y C-909 de 2012, la primera en el contexto del examen de constitucionalidad a una norma que permitía la realización de la judicatura en asociaciones y ligas de consumidores, mientras que la segunda la incluyó al analizar normas relativas al consumidor de productos financieros, de seguros y de valores.

El referido carácter general con que el artículo 78 de la Constitución consagra los contenidos esenciales de los derechos de consumidores y usuarios, sin embargo, no puede ser equivalente a que la garantía de participación prevista por el tercer inciso de este precepto se considere inexistente o vacía de contenido, sobre todo, cuando dicha garantía involucra el ejercicio del un principio fundamental, como es la participación del colectivo de consumidores y usuarios en la decisiones que los conciernen.

En este sentido, la Sala recordará algunos aspectos del principio fundamental de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan.

3.2. El principio constitucional de participación

Uno de los pilares de la Constitución de 1991 es el reconocimiento del principio de participación democrática. Este principio revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que les impone responsabilidades como miembros de la comunidad a la que

afectarán dichas decisiones. La jurisprudencia constitucional ha destacado su importancia en reiteradas oportunidades, una de las cuales fue la sentencia C-180 de 1994, que examinó la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre los mecanismos de participación ciudadana, ocasión en la que consagró:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.

(...)

“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”.

“La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho”.

(...)

*“En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”*⁴. –negrilla ausente en texto original-

El derecho a que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones que, tanto en el ámbito público como privado, resultan relevantes para el desarrollo de la vida en comunidad tiene fundamento en el principio *democrático* –artículo 1º de la Constitución-, que a su vez nutre de contenido al carácter *participativo* del Estado colombiano, tal y como también es definido por el artículo 1º de la Constitución. A dichos parámetros de construcción e interpretación del ordenamiento jurídico debe sumarse el artículo 2º de la Constitución, que define como un fin esencial del Estado colombiano *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten*.

Cuando el fin esencial previsto en el artículo 2º de la Constitución se manifiesta de forma concreta adquiere el carácter de *derecho fundamental* de los miembros de la comunidad, en tanto es reflejo y desarrollo de situaciones en donde aspectos relativos a su dignidad humana se ven involucrados⁵. Se resalta que el deber constitucional de involucrar a la comunidad en el proceso de decisión de los asuntos que la afecten no se circunscribe al campo de la participación electoral. Por el contrario, ha manifestado la Sala Plena de esta Corporación que “[d]e las normas superiores sobre las que se edifica la democracia participativa, se infiere que el derecho de participación de todas las personas no se circunscribe al ámbito electoral, sino que permea todos los ámbitos públicos, privados, sociales, familiares y comunitarios, en los cuales se han de tomar

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara.

⁵ Reconocimiento que tiene un carácter pacífico y constante en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En este sentido, entre otras, sentencia C-127 de 2004, C-1053 de 2012 y C-351 de 2013.

*decisiones que afectan a toda la comunidad, como sucede con las decisiones adoptadas al interior de una copropiedad*⁶.

Manifestación que está en armonía con distintos cuerpos normativos internacionales ratificados por el Estado colombiano, en los que son reconocidas distintas manifestaciones de la participación como derechos humanos. En este sentido puede referirse la participación en las decisiones políticas garantizada por el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la participación en los asuntos públicos garantizada por el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y, especialmente relevante para el problema que ahora se resuelve, la participación de la ciudadanía en las cuestiones relativas a su propio desarrollo, garantizada por el artículo 6 de la carta Democrática de la Organización de Estados Americanos, disposición que prevé “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

Es claro que el principio de participación puede manifestarse a través de distintas vías que involucran a la ciudadanía en el proceso decisorio de los asuntos que les conciernen. Y es esta, precisamente, una de las características a tener en cuenta: en tanto la participación no es un principio, deber constitucional o derecho fundamental absoluto, su ejercicio deberá llevarse a cabo en los términos que haya determinado la regulación legislativa desarrollada por el Congreso de la República. Regulación que, en todo caso, deberá atender los límites propios de la libertad de configuración legislativa cuando se regula un principio fundamental, un deber constitucional o un derecho fundamental, verbigracia, el respeto al contenido deducido de la consagración constitucional y, de especial importancia, la prohibición de regresividad en las garantías reconocidas.

Específicamente sobre el contenido del principio de participación reconocido por el artículo 78 de la Constitución en relación con el derecho

⁶ Sentencia C-127 de 2004.

de consumidores y usuarios, en sentencia C-749 de 2009 la Sala Plena de esta Corporación consagró:

“8. Como se indicó, una de las facetas en la que se expresa el ejercicio de los derechos colectivos de los consumidores, es el aseguramiento del goce efectivo de su derecho a constituir organizaciones que, sometidas a condiciones de representatividad y democracia en sus procedimientos internos, participen en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Ese ámbito de protección a favor de los consumidores se deriva del lugar central que tiene la participación en la democracia constitucional. En efecto, desde el Preámbulo y el artículo 1º, que establece las características definitorias del Estado colombiano, existe un énfasis decidido en que los ciudadanos encuentren espacios suficientes y adecuados para incidir en la formulación de las políticas públicas. Ello en tanto esas políticas establecen medidas que los afectan en el ejercicio de sus derechos”.

Este derecho constitucional fijado para la efectividad de los derechos de los consumidores fue *parcialmente* desarrollado por el legislador con ocasión de la Ley 1480 de 2011, cuerpo normativo en que el contenido del principio de participación aparece reflejado en dos disposiciones.

El artículo 3 del Estatuto del Consumidor establece:

“Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

1. Derechos: ...

*1.8. Derecho a la participación: Organizarse y asociarse para proteger sus derechos e intereses, elegir a sus representantes, **participar y ser oídos por quienes cumplan funciones públicas en el estudio de las decisiones legales y***

administrativas que les conciernen, así como a obtener respuesta a sus peticiones.”

Y el artículo 81, preceptúa:

“En concordancia con el artículo 78 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional garantizará la participación de las ligas y asociaciones de consumidores en la reglamentación de la presente ley.

Para promover el desarrollo económico y social se apoyará, con recursos técnicos y financieros, la creación de las asociaciones y ligas de consumidores, el fortalecimiento del Consejo Nacional de Protección al Consumidor y la creación de los consejos departamentales y municipales de protección al consumidor; se garantizarán los derechos a la representación, a la protección, a la educación, a informar en sus medios de comunicación y ser informados, a la indemnización, a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos, preservando los espacios consagrados en la Constitución y las leyes en defensa de los consumidores. De igual forma, las entidades del Estado propenderán por la aplicación de la Ley 1086 de 2006.”

Es esta la forma en que actualmente se concreta el derecho de participación de los consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que los conciernen.

Con base en este marco normativo, pasa la Sala a dar solución al caso concreto.

4. Solución al cargo planteado

Se reitera que de acuerdo con el accionante, el artículo 25 vulneraría el artículo 78 de la Constitución por cuanto, al ser una disposición cuyo contenido concierne a los consumidores, en su proceso de creación legislativa debió haberse garantizado la participación de las asociaciones y

ligas de consumidores. El incumplimiento de esta garantía estaría en contra de lo previsto en el tercer inciso del precepto constitucional mencionado, en tanto dicha disposición exige “*la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen*”.

En este sentido, reitera la Sala, el problema jurídico que se plantea consiste en determinar si la no convocatoria de las organizaciones de consumidores y usuarios representó un vicio en el procedimiento de discusión y aprobación legislativa del artículo 25 de la ley 1558 de 2012, por cuanto se habría incumplido un deber previsto en el artículo 78 de la Constitución.

Como se advirtió al inicio de estas consideraciones, dicho problema jurídico parte de un presupuesto normativo y argumentativo -cuya existencia debe ser objeto de análisis por parte de la Sala-: que la exigencia de participación prevista expresamente por el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución hace obligatoria su concreción en desarrollo del procedimiento legislativo congresual.

Al ser este el problema planteado por la demanda presentada, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que el artículo 78 de la Constitución no establece un mandato normativo que obligue a que la *participación* prevista por el inciso tercero tenga lugar específicamente en desarrollo del procedimiento legislativo congresual, razón por la cual la respuesta al problema jurídico planteado es negativa, en el entendido que, en el trámite legislativo del artículo 25 de la ley 1558 de 2012 no se pretermitió ninguna etapa o se incumplió deber alguno que tenga fundamento en el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución.

En este sentido debe hacerse énfasis en que, la exequibilidad de la disposición acusada *no* es consecuencia de que i) la garantía de participación prevista para las organizaciones de consumidores sea un contenido inexistente en nuestro ordenamiento constitucional; ni tampoco de que ii) en el procedimiento de creación del artículo 25 de la ley 1558 de 2012 hayan participado las organizaciones de consumidores y usuarios.

La exequibilidad de la disposición acusada, se reitera, se apoya i) en la inexistencia del vicio alegado por el actor, por cuanto del mandato previsto en el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución no es posible deducir la obligación de dar participación a las organizaciones de consumidores y usuarios en la etapa congresual del procedimiento de formación legislativa; así como ii) en la inexistencia de contenido normativo del Reglamento del Congreso que, en desarrollo del artículo 78 de la Constitución, obligue a hacer partícipes a las organizaciones de consumidores y usuarios del procedimiento legislativo de las disposiciones que les conciernen.

Pasa la Sala a sustentar dicha conclusión.

4.1. El parámetro de control constitucional

El derecho de los consumidores de bienes y usuarios de servicios, tal y como ha enfatizado la jurisprudencia constitucional, es un derecho que en, tanto incluye diversos contenidos, presenta, a su vez, distintas opciones de concreción para el legislador. A esta característica se ha llamado el carácter *poliédrico* del derecho de los consumidores y usuarios.

Así mismo, la jurisprudencia ha insistido⁷ en que el artículo 78 de la Constitución estableció contenidos básicos del derecho referido, pero que serán las normas legales y las normas reglamentarias las que determinen, dentro del amplio espectro de opciones existentes para la configuración legislativa, los contenidos específicos y concretos en que se materialicen las garantías consagradas de forma general en el artículo 78 de la Constitución. Se recuerda que al respecto en la jurisprudencia constitucional se ha reiterado lo que en este sentido fue consagrado desde la sentencia C-1141 de 2000, y que fue expuesto en la consideración 3.1. de la presente providencia.

En este sentido, la garantía consagrada en el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución prevé un contenido de gran amplitud, por cuanto prescribe que “[e]l Estado garantizará la participación de las organizaciones de

⁷ Como muestra de una línea pacífica y constante, sentencias C-1141 de 2000; C-749 de 2009 y C-909 de 2012.

consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen”.

A partir de este mandato surge la necesidad de asegurar la concreción de uno de los principios fundacionales del sistema constitucional del Estado colombiano: el de participación –artículos 1º y 2º de la Constitución-. Participación que **podrá** concretarse en distintas etapas del estudio de las normas jurídicas, utilizando diversos mecanismos y que **podrá** estar a cargo de distintos sujetos –pues se recuerda que el obligado por la disposición constitucional es el *Estado*-.

Respecto del momento en que se lleve a cabo la participación en el estudio de las disposiciones que afecten a colectivo de consumidores y usuarios, ésta puede darse i) en la fase de planificación y diseño de las disposiciones –ya se trate de leyes o actos administrativos de carácter general-, es decir, en la etapa de iniciativa; o, en el caso de las leyes, ii) en su proceso de creación congresual, etapa en la que se presenta una construcción deliberativa de las disposiciones a través de los debates que se realizan tanto en comisiones permanentes, como en las plenarias de cada una de las cámaras legislativas; iii) en el análisis y valoración de las consecuencias o efectos que la implementación de dichas disposiciones hayan tenido, es decir, en la etapa de evaluación de su eficacia; o, con un espectro más general, iv) al evaluar cuál ha sido el impacto –entre otros, en los consumidores de un determinado bien o los usuarios de un servicio- de la política pública fundada en dichas disposiciones de rango legal y reglamentario.

Concreción que, adicionalmente, puede tener distintas formas dentro de cada una de dichas etapas antes mencionadas. *Verbigracia*, la participación en el procedimiento legislativo puede preverse al inicio de los debates, que, tomando en consideración los principios de consecutividad e identidad relativa, es donde más eficacia tendría; sin embargo, es posible que el legislador considere adecuado que, una vez perfilado el tema a partir de su discusión en los primeros debates, y una vez sea más preciso su contenido, sea abierta la posibilidad de participar a las organizaciones de usuarios y consumidores. Dicha participación puede tener lugar ante las comisiones permanentes o ante toda la plenaria, para brindar un estándar más alto de

publicidad y transparencia a la intervención de quienes representan a los consumidores. El principio de participación y el mandato del artículo 78 de la Constitución pueden ser el fundamento para que dentro del trámite legislativo se exija la realización de audiencias específicas en las cuales sean escuchadas las organizaciones de consumidores y usuarios; o, en lugar de una exposición oral, podría preverse la solicitud de informes o estudios, que con el detalle y profundidad de un documento escrito ilustren a los ponentes sobre los efectos previsibles de una determinada regulación; o puede que simplemente se exija brindar la oportunidad de que las mismas sean escuchadas en idénticas condiciones a cualquier particular interesado, en términos similares o iguales a los actualmente consagrados en los artículos 230 a 232 del Reglamento del Congreso.

Las posibilidades antes descritas, de acuerdo con la etapa del procedimiento en que se presente, serían responsabilidad de los órganos de la administración encargados del diseño de una determinada política pública, que tendrá reflejo en las leyes que para su adecuado desarrollo se propongan; o podrían estar exclusivamente a cargo del Congreso de la República, si es que las mismas tienen lugar en desarrollo del procedimiento legislativo; en este caso debería determinarse si son las comisiones permanentes o las plenarias de cada cámara las llamadas a implementar el mecanismo previsto por el legislador para concretar el principio de participación.

Con base en lo anteriormente expuesto, se observa que, lejos de ser un contenido normativo unívoco el que se deduce del artículo 78 de la Constitución, la garantía prevista por el inciso constitucional que ahora funge como parámetro de control abarca muy distintas opciones de concreción normativa. En este sentido, el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución es una disposición de estructura abierta que consagra un deber general, del cual no se deduce una *regla normativa* que obligue a dar participación a las organizaciones de consumidores y usuarios en el procedimiento legislativo de las disposiciones que les conciernen.

Lo anterior no significa que el artículo 78 de la Constitución prohíba que la garantía de participación se concrete, por parte del legislador, en un requisito procedimental –cualquiera que éste sea- a cumplir en desarrollo

de la etapa congresual del *iter* de creación de una ley. Simplemente, se aclara que esta obligación no surge directamente de la disposición constitucional.

En similar sentido, debe aclarar la Sala que las razones expuestas no están fundadas en la imposibilidad de aplicar directamente mandatos constitucionales que protegen derechos fundamentales. En el caso que ahora conoce la Sala la imposibilidad de aplicar la exigencia del artículo 78 de la Constitución en la forma prevista por el accionante, se reitera, surge de la inexistencia del deber constitucional por él alegado, es decir, del deber de garantizar la participación de las organizaciones en desarrollo del procedimiento legislativo. *Contrario sensu*, la aplicación directa de los mandatos constitucionales es uno de los pilares fundaciones de un Estado constitucional que garantiza de forma *sustancial* los contenidos iusfundamentales reconocidos a personas o ciudadanos.

Igualmente, y aunque no es señalado por el actor, la Sala resalta que tampoco existe disposición del Reglamento del Congreso que prevea la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios dentro del trámite de discusión y aprobación de los proyectos de ley que conoce el Congreso. Por lo que, el Reglamento en este preciso caso no constituye parámetro de control constitucional con fundamento en el cual pueda estructurarse la existencia de un vicio procedimental por la no convocatoria a las organizaciones de consumidores y usuarios en el desarrollo del procedimiento legislativo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se observa que las normas que son parámetro de control del procedimiento legislativo de la ley 1558 de 2012 no contienen mandato normativo alguno en relación con la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en desarrollo de dicho procedimiento legislativo.

4.2. Inexistencia del vicio procedimental alegado en el trámite de discusión y aprobación del artículo 25 de la ley 1558 de 2012

Respecto del cargo que se analiza, el accionante señala que la participación prevista en el artículo 78 de la Constitución fue desconocida en desarrollo

del *iter* legislativo del artículo 25 de la ley 1558 de 2012, por cuanto no se convocó a ninguna organización de consumidores durante el proceso de creación, ni, específicamente, a la audiencia pública que realizó la Comisión Constitucional Sexta de la Cámara de Representantes –folios 11 y 12-.

Como se expresó al determinar el problema jurídico, para la Sala el planteamiento del presunto vicio parte de la existencia del siguiente presupuesto jurídico: *que en el caso del artículo 25 de la ley 1558 de 2011 la garantía prevista en el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución debía concretarse en la convocatoria a las organizaciones de consumidores y usuarios a i) alguna etapa del trámite legislativo o, específicamente, ii) a la audiencia pública realizada, en desarrollo del procedimiento legislativo del mencionado cuerpo normativo, por la Comisión Constitucional Sexta de la Cámara de Representantes.*

Al ser este el presupuesto, y con fundamento en lo expresado en el acápite anterior, es claro que el vicio alegado no se presentó en el trámite legislativo de la disposición acusada, por cuanto, el presupuesto jurídico en que se apoyaría el vicio procedimental alegado no existe en el ordenamiento jurídico vigente; es decir, no existe fundamento *constitucional* o *legal* a partir del cual en la actualidad pueda válidamente concluirse que la forma de garantizar el principio de participación en este caso fuera a través de un mecanismo que tuviera lugar en el procedimiento congresual de creación normativa, o, específicamente, a través de una audiencia pública realizada ante la Comisión Permanente de alguna de las cámaras legislativas.

En consecuencia, al juez de la constitucionalidad de las leyes no le es dable fundar un vicio de procedimiento –la inexistencia de participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en las etapas congresuales del trámite legislativo de una disposición que les concierne- en el artículo 78 de la Constitución, por cuanto dicho parámetro normativo no es previsto por la disposición constitucional en mención.

Por esta razón, no encuentra la Sala que en el *iter* de creación de la ley 1558 de 2011 haya tenido lugar la existencia del vicio de procedimiento

señalado y, por consiguiente, no considera que se haya afectado la adecuación del artículo 25 de la ley 1558 de 2011 a los parámetros de constitucionalidad a que está sometido.

Son estos los fundamentos por los cuales la Corte Constitucional declarará EXEQUIBLE el párrafo acusado.

Síntesis

La acción presentada solicitó la inexecutable del artículo 25 de la ley 1558 de 2012 al considerar que, por tratarse de una disposición que concierne a los consumidores y usuarios, en desarrollo de su *iter* legislativo debieron convocarse las organizaciones que representan a este colectivo, en acuerdo con lo exigido por el tercer inciso del artículo 78 de la Constitución.

La Sala Plena considera que, no obstante ser incontrovertible la existencia de la garantía prevista por la disposición constitucional y la potencialidad de aplicación en el procedimiento legislativo de disposiciones como la ahora acusada, a partir del enunciado constitucional no es posible extraer un mandato que haga preceptiva la participación de las organizaciones de consumidores en el procedimiento legislativo.

En efecto, el inciso tercero del artículo 78 de la Constitución no prevé contenidos que permitan determinar i) qué órgano(s) dentro del Estado debe(n) efectivizar dicha garantía; ii) en qué etapa del “*estudio*” de la disposición debe garantizarse la participación, lo que implicará decidir si se concreta en el momento de diseño o planeación, durante el proceso de elaboración o si debe llevarse a cabo durante la evaluación de sus efectos; y iii) mediante cuáles mecanismos debe concretarse la garantía de participación, para que la misma sea acorde con el contenido esencial del derecho constitucional de consumidores y usuarios.

La ausencia de un deber normativo concreto priva a la Corte Constitucional de un parámetro a partir del cual configurar la existencia del vicio procedimental alegado por el actor, lo que conduce a declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 25 de la ley 1558 de 2012.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 25 de la ley 1558 de 2012.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con salvamento de voto

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
A LA SENTENCIA C-133/14**

Referencia: D-9779. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 de la Ley 1558 de 2012.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento aclaración de voto a la sentencia C-133 de 2014. Aunque comparto el sentido de la decisión de exequibilidad del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, estimo que la razón de la decisión debió ser una distinta a la que se incorporó al proyecto.

Así, en el proyecto se estima que los derechos de los consumidores tiene un contenido *amplio y poliédrico*, de manera que la forma en que participan las asociaciones interesadas en su desarrollo puede darse en distintos escenarios, sin que resulte obligatoria en el trámite legislativo. La Sala, previendo una objeción plausible a esta decisión, afirmó que no niega la eficacia directa de la Carta y de las normas de derechos constitucionales. Pero añadió que, en lo que tiene que ver con la aprobación de leyes relacionadas directamente con los derechos de los consumidores, simplemente no existe una obligación constitucional de asegurar ese espacio de participación.

Aunque comparto el sentido de la decisión, en mi concepto, la razón de la exequibilidad de la norma no es la señalada en la ponencia. En efecto, es cierto que el artículo 78 de la Carta hace referencia a un derecho complejo y poliédrico, pero esto es irrelevante para la solución del problema jurídico planteado, debido a que todos los derechos son así, y muchas de sus facetas (muchas caras de esos poliedros) son directamente aplicables y exigibles judicialmente. Además, en el escenario de la consulta previa a grupos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales y población *rom*, la Corte ha sentenciado que la consulta previa de medidas legislativas debe realizarse aún en ausencia de regulación legislativa, porque así lo exige el derecho internacional de los derechos humanos, en normas vinculantes internamente como parte del *bloque de constitucionalidad* (Convenio 169 de la OIT, artículo 6º) y porque la consulta en el caso de las comunidades étnicas es un instrumento para la eficacia de sus demás derechos, la preservación de las culturas

diferenciadas, y el fomento de la democracia participativa en relación con grupos de la población tradicionalmente discriminados y excluidos de los centros de toma de decisiones, es decir, de la construcción de la sociedad.

No creo, por lo tanto, que la razón más convincente para defender la constitucionalidad de la norma analizada sea la supuesta inexistencia de una obligación que el texto constitucional expresamente consagra. Pero tampoco estimo que la solución al caso consistiera en declarar su inexecutable por violación al derecho de participación de los consumidores, pues los consumidores y sus asociaciones no son un colectivo en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, no defienden una cultura diversa, ni han sido víctima de patrones de discriminación constantes en la historia, como los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales y *rom*. Pero sí estimo que en lugar de vaciar de contenido normativo al artículo 78 Superior, la Sala debió indicar que el Legislador orgánico tiene la obligación perentoria de introducir las normas pertinentes para regular la participación de estas asociaciones dentro del trámite legislativo y que, mientras cumple ese deber, le corresponde al Gobierno Nacional asegurar espacios para la discusión y estudio de los proyectos de ley que puedan afectar sus intereses.

Fecha ut supra,

María Victoria Calle Correa
Magistrada