

Bogotá, Abril 11 de 2013

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
SALA PLENA

E. S. D.

REF: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 24
NUMERAL 4° Y PARÁGRAFOS 3 Y 4 DE LA LEY 1564 DE 2012

JORGE HERNAN GIL ECHEVERRY, mayor y domiciliario de Bogotá, portador de la cedula de ciudadanía numero 10.536.467 de Popayán, obrando en mi calidad de ciudadano colombiano, en ejercicio a la acción pública de INEXEQUIBILIDAD y cumplidos los tramites de que trata el artículo 241 numeral 1° de la Constitución Nacional, me permito solicitar que se declare la INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 24 numeral 4°, y parágrafos 3° y 4° de la ley 1564 de 2012.

NORMAS CAUSADAS:

Se acusa por inconstitucionalidad el artículo 24 numeral 4° (parcialmente), parágrafo 3° (Parcialmente), y 4° de la ley 1564 de 2012.

"Artículo 24. Ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas.

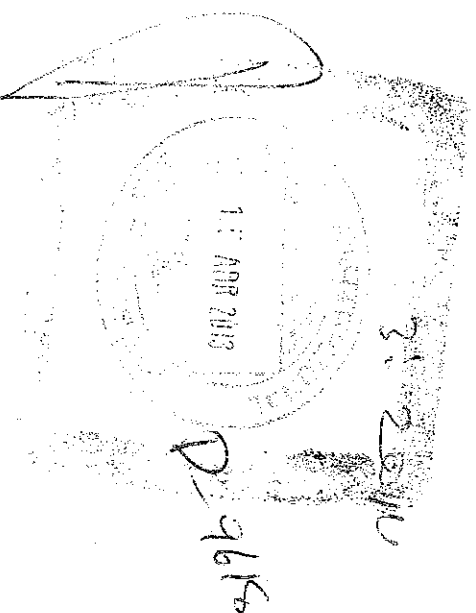
Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos que versen sobre:
 - a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.
 - b) Violación a las normas relativas a la competencia desleal.

2. La Superintendencia Financiera de Colombia conocerá de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento inversión de los recursos captados del público.

3. Las autoridades nacionales competentes en materia de propiedad intelectual:

- a) La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos de infracción de derechos de propiedad industrial.
- b) La Dirección Nacional de Derechos de Autor en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos.



c) El Instituto Colombiano Agropecuario en los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales.

4. El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria Y Comercio, Superintendencia Financiera Y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales relacionados con el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes y los asuntos previstos en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia. También podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades.

5. La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:

- a) Las controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.
- b) La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre éstos y la sociedad o entre éstos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.
- c) La impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas sometidas a su supervisión. Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.
- d) La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. Así mismo, conocerá de la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios.
- e) La declaratoria de nulidad absoluta de la determinación adoptada en abuso del derecho por ilicitud del objeto y la de indemnización de perjuicios, en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad, cuando los accionistas no ejerzan su derecho a voto en interés de la compañía con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas.

Parágrafo tercero. Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces. Las providencias que profieran las autoridades administrativas en ejercicio de

funciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa. Las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable. Cuando la competencia la hubiese podido ejercer el juez en única instancia, los asuntos atribuidos a las autoridades administrativas se tramitarán en única instancia.

Parágrafo cuarto. *Las partes podrán concurrir directamente a los procesos que se tramitan ante autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales sin necesidad de abogado, solamente en aquellos casos en que de haberse tramitado el asunto ante los jueces, tampoco hubiese sido necesaria la concurrencia a través de abogado.*

La parte subrayada del numeral 4° y del parágrafo 3° es la que considero Inconstitucional. El parágrafo 4° se considera Inconstitucional en su totalidad.

HECHOS:

1. La ley 1579 de 2012 corresponde al nuevo CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO
2. El artículo 24 parágrafo 3° y 4° de la ley 1564 de 2012, se encuentra vigente.

FUNDAMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD:

La norma demandada viola de manera manifiesta varios preceptos constitucionales, que por razones de orden práctico, se expondrán separadamente.

A. FUNDAMENTOS GENERALES:

La norma demandada, en sus párrafos 3° (parcialmente) y párrafo 4°, se considera Inconstitucional, pero exclusivamente en cuanto se aplican con respecto a las Acciones ejercidas por el consumidor.

Según se demostrará más adelante, las normas impugnadas deben ser consideradas condicionalmente exequibles, puesto que no pueden ser aplicadas en acciones jurisdiccionales invocados por el consumidor, al desconocerse gravemente lo previsto en el artículo 78 de la Constitución Política.

De tiempo atrás tiene dicho la Corte que el mencionado artículo 78 consagra unos principios constitucionales que tienden a buscar la plena protección del consumidor, y a restablecer el adecuado equilibrio entre productores y consumidores, y especialmente, a garantizar el ejercicio efectivo de las Acciones Jurisdiccionales en favor del consumidor. Al respecto se ha mencionado:

“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).”

“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”. (C-1114 de 2.000)

“No puede aceptarse el argumento según el cual para el caso sub examine solamente exista la posibilidad de acudir a las disposiciones legales contenidas en el Estatuto del Consumidor (Decreto 3466 de 1982), pues, como bien lo afirma el juez constitucional de primera instancia, para la defensa de los derechos de los consumidores existen varias vías, que desde la óptica constitucional, concurren y se multiplican a fin de formar un amplio conjunto de instrumentos en procura de los derechos de la comunidad en general. (T-466 de 2003)

Como se observa, las normas que se expidan con respecto al acceso a la administración de justicia por parte del consumidor, deben estar orientadas a facilitar la formulación de la demanda y a buscar un trámite rápido y sencillo.

B. CARGO ESPECIFICO CON RESPECTO AL PARAGRAFO 4°.

Tal como se expresó en la Sentencia -749 de 2009, antes del año 1991, se consideraba que fabricante o proveedor, y consumidor, tenían las mismas condiciones de acceso a la administración de justicia. Sin embargo, ante la evidente desigualdad patrimonial entre fabricantes y consumidores, así como el reconocimiento de que los fabricantes cuentan con mejores medios económicos y herramientas para acceder a los procesos judiciales, por su condición de litigantes recurrentes, la ley debe propender por restablecer la igualdad entre las partes mediante normas que protejan a los consumidores, con respecto a los desequilibrios anotados.

También se ha dicho que la constitución le impone al legislador el deber de protección integral de los Derechos del Consumidor, los cuales se consideran de carácter Polédrico, destacándose el derecho a una fácil y efectiva Administración de Justicia.

De igual forma se ha hecho énfasis en la indefensión a la que se ve sometido el Consumidor (C-973 de 2002). Finalmente, la Corte también ha insistido en que las normas que se refieran a la facultad de consumidor de exigir la responsabilidad del productor, deben partir de la base de que esencialmente deben propender por la protección especial de los usuarios:

“De dicha sentencia se desprende que el legislador no goza de libertad absoluta para configurar el régimen de los derechos de los consumidores, pues la Constitución le impone tener en cuenta, para el efecto, la protección integral establecida en su favor en el mismo texto superior. Ello comporta el necesario examen de las situaciones que rodean el desenvolvimiento del proceso productivo -que constituye la base de la protección constitucional-, para producir normas que armonicen con el ánimo del Constituyente de contrarrestar la desigualdad que las relaciones del mercado suponen.

En consecuencia, las normas que el legislador profiera, en virtud de la competencia que le ha sido otorgada para regular el régimen de protección de los derechos del consumidor, dentro del cual está comprendida la forma en que se puede exigir la responsabilidad del productor, deben tener en cuenta la protección especial de esos derechos reconocida por la Carta y estar orientadas hacia su completa efectividad”. (C-973 DE 2002)

Por lo tanto, siendo evidente el desequilibrio que se presenta entre productores y usuarios no sólo en la parte económica sino en el acceso a la administración de justicia, se vulnera el principio de protección especial al consumidor, consagrado en el Artículo 78 de la Carta, al haberse derogado lo previsto en el Artículo 58 numeral 4° de la Ley 1480 de 2011, precepto que disponía que de ninguna forma, el consumidor requería actuar por intermedio de abogado. Por el contrario, la norma demandada desconoce que el productor cuenta con suficiente poder económico para contratar Abogados y en cambio, en la mayoría de las veces, el consumidor no puede hacerlo. Sujetar el inicio de la acción judicial por parte del consumidor, a la previa contratación de un Abogado, es desconocer abiertamente

la realidad de la desigualdad económica y de acceso a la Administración de Justicia por parte del consumidor, e igualmente, lesiona el principio constitucional de que la ley se debe expedir, no para poner en igualdad de condiciones al fabricante con respecto al consumidor, sino para propender por la especial protección del consumidor.

Esta es la razón por la cual, en cualquier país civilizado, el acceso a la Administración de Justicia, por parte del Consumidor, en reclamaciones de consumo, no requiere el patrocinio de Abogados.

C. EL PARAGRAFO 3°

Dispone el párrafo 3° que la entidad administrativa deberá tramitar el proceso por las mismas vías que lo haría el Juez, si la demanda se hubiese radicado ante éste último.

Entonces, del tenor de la norma demandada se desprende que el proceso relacionado con una acción de protección al consumidor, de responsabilidad por daños defectuosos, o la acción popular o de grupo, en los términos del artículo 57 de la Ley 1480 de 2011 (por remisión del mismo artículo 24 demandado); si se formula ante el juez, de acuerdo con las circunstancias, puede tramitarse por el proceso verbal de mayor cuantía, de menor cuantía, o por el proceso verbal sumario; por tanto, la Superintendencia Financiera y la de Industria y Comercio, también deberán acudir al proceso verbal de mayor y de menor cuantía, según fuere el caso.

El principio constitucional de protección al consumidor que tiene carácter poliédrico, se extiende al orden procesal, y cobija también a los procesos judiciales con respecto a las garantías, acciones de clase y reclamación de perjuicios por productos defectuosos. (C-1141 de 2000). En tal virtud, se desconoce el anterior principio constitucional, debido a que el precepto demandado deroga el principio general previamente establecido en el Artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, y que expresamente disponía que todos los Procesos Jurisdiccionales establecidos a favor del consumidor, se tramitarían, exclusivamente, por la vía del proceso verbal sumario.

Se reitera, el aparte demandado, por el contrario, dispone que si la misma petición se puede formular ante el Juez y éste debería dar curso al trámite del proceso verbal de mayor y menor cuantía, y la Superintendencia de Industria y Comercio y la Financiera, igualmente deben asumir dichos procedimientos, cuando actúen a prevención.

Resulta evidente que para el consumidor, es mucho más rápido, eficiente y sencillo, que su reclamación judicial se promueva por la vía del proceso verbal sumario, que mediante el trámite del proceso verbal de mayor y menor cuantía (C-1141 de 2000)

Por lo tanto, desconoce el Artículo 78 de la constitución, el aparte demandado, al equiparar para efectos procesales, al consumidor, con cualquier otro usuario de la

Administración de Justicia, siendo que la constitución ordena, precisamente, que las leyes que se expidan sean favorables al consumidor, habida cuenta del desequilibrio procesal existente frente al productor.

En conclusión, establecer como regla general que los trámites Jurisdiccionales para protección del consumidor se resolverán exclusivamente por la vía del proceso verbal sumario, consulta el Principio Constitucional de la Protección al consumidor, y por el contrario, disponer la obligación de dar curso a los procesos verbal de mayor y menor cuantía, como lo establece el párrafo 3° demandado, lo desconoce, pues estos constituyen trámites que resultan excesivamente e injustificadamente gravosos al consumidor, como que su procedimiento es mucho mas engorroso, demorado, y requiere la asistencia de un abogado:

"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.

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 escapen 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". (C-1114 de 2.000)

Resulta tan evidente que el procedimiento jurisdiccional establecido para las relaciones de consumo debe privilegiar al consumidor, mediante preceptos especiales, que de manera reciente se dijo:

"La asignación de funciones jurisdiccionales a las superintendencias antes señaladas, guardan una conexión estrecha con el régimen de protección del consumidor, en tanto se refieren a la aplicación de las normas que lo componen. Sin embargo, la atribución de cualquier otra atribución jurisdiccional que no se vincule con el mencionado régimen desconoce, en opinión de la Corte, el principio de unidad de materia. Intentar establecer una conexión a partir del argumento conforme al cual existen otras normas que asignan funciones jurisdiccionales en la ley 1480 implicaría una deferencia excesiva e injustificada con la actividad

legislativa y, en esa medida, un vaciamiento del contenido de la regla de unidad de materia". (C-896 DE 2012)

Notese que las funciones jurisdiccionales relacionadas con otras materias diferentes a las del consumidor, no se amparan por el principio constitucional de la protección especial.

D. EL NUMERAL 4°

La inconstitucionalidad del numeral 4° del artículo 24 de la ley 1564 se produce por desconocimiento de lo previsto en el artículo 116 de La Constitución, debido a que no se determinó, de manera precisa, las materias con respecto a las cuales el Ministerio de Justicia podrá ejercer funciones jurisdiccionales. Al respecto y de manera reciente se dijo:

"5.2.2. Estima la Corte que el cumplimiento de las condiciones para atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas constituye una exigencia vinculada al debido proceso. En efecto, el principio de legalidad que se sigue del segundo inciso del artículo 29 de la Constitución, implica que la autoridad judicial competente, así como las formas propias del juicio, tienen que encontrarse previamente definidas, según los requerimientos establecidos por la Constitución. Siendo ello así, la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas debe llevarse a cabo de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 116 de la Constitución, en atención al principio de legalidad antes señalado. En caso de no satisfacer tales condiciones, la asignación de competencias a las autoridades administrativas resultaría constitucionalmente contraria al mandato constitucional de precisión en la asignación de este tipo de competencias -CP, 116- y, por esa vía constituiría una violación del derecho fundamental al debido proceso".

5.2.3. En diferentes oportunidades este Tribunal se ha ocupado de establecer las condiciones constitucionales para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas..."

"Esa atribución, ha señalado esta Corporación, encuentra apoyo no solo en el artículo 116 de la Constitución sino también en el mandato establecido en el artículo 113 de la Carta Política conforme al cual, aunque los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Igualmente ha destacado que la asignación de funciones jurisdiccionales a entidades como las superintendencias se relaciona con la necesidad de imprimir agilidad y eficacia al trámite de disputas en áreas particularmente relevantes para la economía."

"5.2.4. Una de las características centrales del proceso de atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas es su carácter excepcional. La naturaleza excepcional de tal atribución ha determinado que la Corte exija (i) que la autorización constitucional -así como de las disposiciones legales en las que se

expresa en virtud del principio de legalidad que rige en esta materia- sea interpretada de manera restrictiva, y (ii) que la asignación de este tipo de competencias sea establecida de manera precisa.

Se trata de una excepción al principio general y, por tanto, su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos”.

“5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un mandato de definición precisa de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un mandato de asignación eficiente conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz”. (C-896 DE 2012)

Resulta que el mismo artículo 24 de la ley 1564 reguló nuevamente, y de manera íntegra, las funciones jurisdiccionales asignadas a las superintendencias Financieras, de Industria y Comercio y de Sociedades; por tanto, implícitamente derogó la ley 446 de 1998, en estos asuntos. Como consecuencia de lo anterior, no hay materias definidas para que el Ministerio asuma funciones jurisdiccionales, de manera precisa, desconociéndose lo previsto en el artículo 116 de la Carta, debido a que la ley a la cual se remite, sencillamente ha dejado de existir y las superintendencias ya no pueden acudir a la ley 446, para el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

NOTIFICACIONES

El Presidente de la república, Dr. Juan Manuel Santos, puede ser notificado en el palacio de Naríño.

Yo recibiré notificaciones en mi despacho de la Carrera 19 N° 159 – 80 Edificio Palma Real Apartamento 508.

HONORABLES MAGISTRADOS, ATENTAMENTE,



JORGE HERMAN GIL ECHEVERRY

C.C. 10.536.467 POPAYAN

T.P. 28991 C.S.J.