

DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Garantía mínima presunta relativa a calidad y características de bienes y servicios

DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Carácter poliédrico

Los derechos del consumidor, no se agotan en la legítima pretensión a obtener en el mercado, de los productores y distribuidores, bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, la cual hace parte del contenido esencial del derecho del consumidor. 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).

CONSUMIDOR-Restablecimiento de igualdad frente a productores y distribuidores/CONSUMIDOR-Protección/DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Ley precisa contenido específico

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.

DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Calidad mínima de bienes y servicios

CALIDAD DE BIENES Y SERVICIOS-Control

CALIDAD DE BIENES Y SERVICIOS-Responsabilidad del productor/BIENES Y SERVICIOS-Control proceso de producción/CALIDAD DE BIENES Y SERVICIOS-Acciones de garantía del consumidor

Las condiciones de calidad e idoneidad son las que establece el propio productor o son las que obligatoriamente se imponen a éste. El control del proceso de producción y el diseño del bien o del servicio, incumben de manera directa al productor profesional. El productor obtiene su ganancia por su papel en el proceso de producción y, como contrapartida, asume los riesgos derivados de la misma. En definitiva, suprimir al productor como sujeto pasivo de las acciones de garantía equivale a anular las garantías concedidas o presupuestas, sean éstas de orden legal o convencional. La regulación procesal que produzca este efecto, en lugar de promover la realización del derecho sustancial, lo aniquila. Se puede afirmar, sin vacilación, que en lo que atañe a la conformación de los elementos reactivos del derecho del consumidor, el papel del legislador – por ende el campo de su libertad configurativa -, no consiste en eliminar la responsabilidad del productor en razón de la calidad de sus productos o servicios, sino en determinar los procedimientos más idóneos para hacerla efectiva.

En el plano constitucional, el régimen de responsabilidad del productor y del distribuidor corresponde al esquema ideado por el constituyente para poner término o mitigar la asimetría material que en el mercado padece el consumidor o usuario. Este propósito constitucional no podría nunca cumplirse cabalmente si los supuestos de responsabilidad sólo pudieran darse entre partes de un mismo contrato, máxime si solo en pocos casos el fabricante pone directamente en la circulación el bien y lo coloca en manos del consumidor final. La responsabilidad del productor y del distribuidor surge ex constitutione y puede por ello ser deducida por el consumidor del producto o el usuario, con independencia de que exista o no un vínculo contractual directo con los primeros. En este sentido, las garantías atinentes a la calidad o idoneidad de los bienes y los servicios, no se ofrecen exclusivamente al primer adquirente; ellas se disponen frente a la categoría de los

consumidores y usuarios.

CONSUMIDOR Y USUARIO-Derecho a resarcimiento daños causados por defectos de productos o servicios

La protección del consumidor y usuario sería incompleta si ella se limitara a las garantías sobre la calidad de los productos y servicios en función del uso específico y normal al que se destinan y, de otro lado, al complejo de derechos instrumentales - información y participación -, necesarios para intervenir en las distintas esferas de la vida económica y poder ver traducidas sus exigencias legítimas en imperativos del interés público que deben por igual realizar el Estado y la comunidad. Los defectos de los productos y servicios, no son indiferentes para el consumidor y el usuario, pues las lesiones que generan pueden afectar su vida, su integridad física y su salud. De ahí que el derecho del consumidor reconozca como elemento de su esencia el derecho a obtener de los productores y distribuidores profesionales, el resarcimiento de los daños causados por los defectos de los productos o servicios, con el fin de garantizar su uso seguro.

LEGISLADOR-Protección a consumidor y usuario

PRODUCTOR-Garantía de calidad de bienes y servicios

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

La Corte constitucional declarará la exequibilidad de las disposiciones demandadas bajo el entendido de que ellas se interpreten en el sentido de que el consumidor o usuario puede de manera directa exigir del productor el cumplimiento de las garantías de calidad y el pago de los perjuicios por concepto de los daños derivados de los productos y servicios defectuosos.

Referencia: expediente D-2830

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y 29 (parciales) del Decreto 3466 de 1982.

Actores: Sigifredo Wilches Bornacelli y Pablo José Vásquez Pino

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto treinta (30) de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Sigifredo Wilches Bornacelli y Pablo José Vásquez Pino demandaron los artículos 11 y 29 del Decreto 3466 de 1982 “por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 36143 de diciembre 3 de 1982 y, se subraya lo demandado:

DECRETO 3466 DE 1982

(diciembre 2)

“por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones”

ARTICULO 11.- GARANTIA MINIMA PRESUNTA. Se entiende pactada en todos los contratos de

compraventa y prestación de servicios la obligación a cargo del productor de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad señaladas en el registro o en la licencia correspondiente, con las adecuaciones derivadas de la oficialización de normas técnicas o de la modificación del registro, así como las condiciones de calidad e idoneidad correspondientes a las normas técnicas oficializadas aunque el bien o servicio no haya sido objeto de registro.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, es requisito obligatorio de todo registro indicar el término durante el cual se garantizan las condiciones de calidad e idoneidad que se ofrecen, cuando la autoridad competente no haya fijado mediante resolución el término de dicha garantía mínima presunta, según la naturaleza y clase de los bienes y servicios; cuando el término señalado por la autoridad afecte algún término ya registrado, este último se entenderá modificado automáticamente de acuerdo con aquél, a menos que el término registrado previamente sea mayor al fijado por la autoridad competente, caso en el cual prevalecerá el registrado por el productor.

Ante los consumidores, la responsabilidad por la garantía mínima presunta de que trata este artículo, recae directamente en los proveedores o expendedores, sin perjuicio de que estos puedan, a su turno, exigir el cumplimiento de dicha garantía mínima a sus proveedores o expendedores, sean o no productores.

La garantía de que trata este artículo podrá hacerse efectiva en los términos previstos en el artículo 29.

ARTICULO 29. PROCEDIMIENTO PARA ASEGURAR LA EFECTIVIDAD DE LAS GARANTIAS. En caso de incumplimiento total o parcial de la garantía mínima presunta o de las demás garantías de un bien o servicio, el consumidor afectado podrá solicitar que se obligue al proveedor o expendedor respectivo a hacer efectiva la garantía o garantías o, si fuere procedente de acuerdo con el artículo 13° del presente decreto, a cambiar el bien por otro o, si se manifestare que se desea desistir de la compraventa del bien o de la obtención del servicio, a reintegrar el precio pagado por el bien o servicio. En todo caso se podrá también solicitar la indemnización de los daños y perjuicios que hubiere lugar.

La solicitud formulada conforme al inciso precedente se tramitará por las autoridades jurisdiccionales competentes, de conformidad con las reglas propias del proceso verbal

previsto en el Título XXIII del libro 3° del Código de Procedimiento Civil y las adicionales señaladas en el artículo 36. La sentencia mediante la cual se decida la actuación sólo podrá ser favorable al expendedor o proveedor si este demuestra que ha habido violación de los términos o condiciones de la garantía o garantías por parte del consumidor o que no ha podido dar cumplimiento a la garantía o garantías debido a la fuerza mayor o caso fortuito, siempre y cuando no haya podido satisfacerla por intermedio de un tercero.

En la parte resolutive de la providencia que decida la actuación se ordenará al productor, según lo haya solicitado el reclamante, hacer efectiva la garantía o garantías no satisfechas, reintegrar el precio pagado por el bien o servicio, o cambiar el bien por otro de la misma especie en un plazo razonable a juicio de quien emita la providencia; así mismo, se dispondrá el pago del valor demostrado por el reclamante, por concepto de los perjuicios causados. En la misma providencia se indicará que se causa una multa, a favor del Tesoro Público, equivalente a la séptima parte del valor del salario mínimo legal vigente en Bogotá, D.E., al momento de expedición de aquella, por cada día de retardo en su cumplimiento.

(Se subrayan las partes demandadas)

III. CARGOS DE LA DEMANDA

Los ciudadanos Sigifredo Wilches Bornacelli y Pablo José Vásquez Pino demandan parcialmente los artículos 11 y 29 del Decreto 3466 de 1982 por considerar que violan los artículos 78 y 229 de la Constitución. La posición general, sobre la cual estructuran la demanda, se resume en el siguiente párrafo:

“[P]ese a la aparente claridad de las normas citadas (artículos 11, 12, 26, 29 y 36 del Decreto 3466 de 1982), el Gobierno Nacional, por razones que no conocemos, deslegitimó al consumidor para ejercer las acciones legales de que en principio se encuentra investido en contra del productor, pudiendo hacerlo únicamente contra el proveedor y el expendedor”.

Cargo primero

Según los demandantes, “la Constitución Nacional de 1991 no limita el ejercicio de las acciones de los consumidores frente a la cadena que va de los productores a los comercializadores”. La rápida evolución y la globalización de los mercados mundiales colocan

“a los consumidores en grave peligro y los deja inermes frente a quienes hacen parte de la producción y comercialización de los bienes que adquieren”. A fin de enfrentar tales peligros, en el artículo 78 de la Carta se han establecido los parámetros generales que regulan las relaciones entre consumidores y productores, los cuales están “claramente anclados en la tradición jurídica de la responsabilidad y especialmente en el tema de la SOLIDARIDAD”, y obligan a productores, comercializadores y distribuidores a responder frente al consumidor.

No obstante la claridad de los preceptos constitucionales, las disposiciones demandadas impiden a los consumidores intentar las acciones de responsabilidad contra los productores, estableciendo como únicos sujetos pasivos a los proveedores o expendedores. Ello, además, implica colocar al consumidor en una situación desventajosa frente a quien reclama responsabilidad extracontractual, habida consideración de que tratándose de exigir la garantía mínima presunta, no puede llamar en garantía al productor.

Esta limitación del sujeto pasivo favorece los intereses del productor en desmedro de los derechos del consumidor, pues usualmente aquel está en mejor capacidad de responder frente a las reclamaciones que el proveedor o comercializador, quien en no pocas ocasiones es insolvente. Si a ello se le suma la posibilidad del comercializador de renunciar a solicitar la presencia del productor en el proceso, “se hace nugatorio el ejercicio de los derechos del consumidor”.

Cargo segundo

En concepto de los demandantes “en la actualidad no es de competencia del congreso mediante ley, restringir los derechos de los ciudadanos expresamente amparados por la Constitución Nacional, ni mucho menos autorizar al ejecutivo para ello”. Por lo tanto se presenta el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente.

Además, el artículo 78 de la Constitución no permite al legislador definir quienes son los responsables, sino que su competencia se limita a establecer la manera en que los afectados pueden ejercer sus derechos, “ya que dicho artículo 78 se limita a consagrar la responsabilidad solidaria de productores y comercializadores frente a los consumidores “(...) de acuerdo con la ley (...)”. (Cursivas en el original).

Cargo tercero

El artículo 78 de la Carta debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 229 del mismo estatuto, de suerte que se entienda que los consumidores tienen derecho a “ejercer las acciones de responsabilidad solidaria contra todos los que participen en la producción y comercialización de los productos que adquieren”, de manera que resulta inconstitucional impedirles que demanden “a todos o a quienes escojan, a su libre arbitrio”.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud, por intermedio de su apoderado, interviene para defender la constitucionalidad de los preceptos acusados. En su concepto, el artículo 78 de la Carta establece una regla general – responsabilidad de productores y comercializadores por “perjuicios a la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento de bienes y servicios de consumidores y usuarios”- correspondiéndole al legislador señalar “en concreto quiénes, dentro de las actividades de producción y comercialización de esos bienes y servicios, responden directamente a los usuarios y consumidores”. En ejercicio de la libertad de configuración, el legislador determinó que quienes coloquen los bienes o servicios en manos de los usuarios o consumidores debían responder ante estos, sin perjuicio de que pudiesen demandar a sus proveedores o productores, de manera que se ha consagrado una “responsabilidad objetiva”, ya que no importa “determinar el origen ni el autor real del daño causado a los potenciales usuarios y consumidores, probando su culpa o dolo, sino que basta probar quién puso en manos de los usuarios los bienes que lo causaron o quién prestó el servicio perjudicial”.

De otra parte, el interviniente considera que el artículo 78 de la Carta se limita a fijar las causas generadores de responsabilidad, en tanto que el 88 establece los mecanismos para hacer efectiva dicha responsabilidad. Es decir, los medios procesales para lograr la protección de los derechos de los consumidores no es materia que se resuelva en el artículo 78 de la Carta, como lo entienden los demandantes.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de su apoderado, interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. En concepto del Ministerio, las

normas parcialmente acusadas no desprotegen los derechos de los consumidores, puesto que, como lo establece el mismo artículo 11 acusado, los productores o proveedores son responsables ante los comercializadores o expendedores por la calidad de los productos y servicios ofrecidos.

Cosa distinta es, apunta el interviniente, que el legislador haya tomado en consideración las dificultades propias de la defensa de los derechos difusos, que exigen garantizar a la parte débil (usuarios o consumidores) la posibilidad de intentar las acciones judiciales contra alguno de los partícipes en la cadena productiva. Así, considera que no puede tacharse de inconstitucional “la loable intención de la ley acusada al tratar de racionalizar el espectro procesal, mediante una clarificación en el punto de la persona demandada, de las acciones de los consumidores interpongan para proteger o reparar sus derechos”.

Intervención de la Comisión Nacional de Televisión

La Comisión Nacional de Televisión interviene, a través de apoderado, para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Antes de responder a los cargos, señala que la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas tendrían por efecto eximir de responsabilidad a los proveedores y expendedores de las obligaciones frente a los consumidores afectados. Por tal motivo, asegura que “los apartes de las normas demandas deben conservarse por cuanto en la forma en que está concebida, representa una garantía para el consumidor, en razón a que los proveedores o expendedores son quienes por su experiencia en el asunto, llámese negocio o comercio, son conocedores de las condiciones, calidad e idoneidad de los productos que se comercializan, y por lo mismo, pueden ejercer un control previo sobre ellos” (Negrilla en el original).

En cuanto a la supuesta eliminación de la responsabilidad de los productores sobre la que se estructura la demanda, la Comisión señala que las disposiciones acusadas no tienen el mencionado efecto. La norma “pretende proteger al consumidor para que acuda a reclamar el cumplimiento de la garantía mínima ante su directo proveedor, con lo cual se obliga a este, a que a su vez, sea aún más responsable, exigiendo al productor el mismo cumplimiento”.

Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio

La Superintendencia de Industria y Comercio interviene, por conducto de su apoderado, para defender la constitucionalidad de las expresiones acusadas. La interpretación que hacen los demandantes de las normas acusadas es equivocada, pues no han considerado la totalidad del sistema de protección de los derechos de los consumidores. Al tener presente la Constitución, el texto del Decreto 3466 de 1982, la Ley 73 de 1981, la Ley 446 de 1998 y el Decreto 266 de 2000, se aprecia que el legislador, lejos de eximir de responsabilidad a los productores y proveedores, ha contemplado la responsabilidad de estos y de los comercializadores o expendedores.

El artículo 78 de la Carta, sostiene la Superintendencia, coloca en cabeza del productor la obligación de “garantizar el acceso eficiente a bienes y servicios”. El desarrollo legal de esta obligación constitucional pasa por la comprensión del principio de conmutatividad, propio del derecho privado, en virtud del cual se genera una obligación a cargo del vendedor de un bien o servicio de asegurar que “la cosa comprada reúna las calidades esperadas y valga lo que paga [el comprador] por ella”¹. Siguiendo este principio, el artículo 11 del Decreto 3466 de 1982 establece la existencia de una garantía mínima presunta que puede ser exigida por el consumidor ante el proveedor o expendedor, “sin excluir obviamente al productor quien en todo caso está obligado a responder solidariamente por la calidad de los bienes que produce, esto como resultado del citado principio de conmutabilidad también presente en la relación productor, proveedor, consumidor”. De igual manera, los artículos 12 y 13 del mencionado decreto establecen la responsabilidad solidaria de los productores, en virtud de la posibilidad de otorgar garantías superiores a la mínima presunta (art. 12) y por el hecho de que las garantías – mínima presunta o extralegal – se extienden hasta cubrir las necesidades post-venta de los consumidores.

Por otra parte, el artículo 23 del mismo decreto establece, de manera expresa, la responsabilidad solidaria de importadores y productores. Además, la responsabilidad solidaria respecto de proveedores y expendedores se deduce de la manera en que el legislador determina las condiciones bajo las cuales opera la responsabilidad. Finalmente, el artículo 25 del Decreto 3466 de 1982 autoriza a la Superintendencia de Industria y Comercio a imponer sanciones a los productores por la deficiencia de los productos ofrecidos al público.

Así las cosas, existen fuentes normativas – Constitución y estatuto del consumidor – y

contractuales – “en la que como manifestación de la voluntad convergen tanto el productor como el proveedor al otorgamiento de garantías mínimas o adicionales de calidad e idoneidad de acuerdo a la naturaleza del bien o servicio”- que determinan la existencia de una responsabilidad solidaria entre productores y proveedores o expendedores.

Por lo expuesto, no puede sostenerse que existe una inconstitucionalidad sobreviniente, pues las disposiciones legales acusadas (interpretada de manera sistemática con el sistema de protección de los derechos de los consumidores) respetan el canon constitucional, que establece una responsabilidad de los productores y de los distribuidores.

Intervención del Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte, por intermedio de su apoderada, interviene para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. En su concepto, los apartes acusados en ningún momento limitan la posibilidad del consumidor para reclamar directamente al productor. Lo que ha previsto el régimen de protección de los derechos de los consumidores es que éstos pueden “recurrir al que le sea más fácil en su inmediatez para hacer efectiva la garantía mínima”, esto es, a los proveedores o expendedores. Ello no obsta para que el consumidor acuda directamente al productor o que los proveedores y expendedores repitan o llamen a aquellos en garantía.

Las normas acusadas, por otra parte, buscan generar una relación de confianza entre consumidores y proveedores o expendedores, quienes se presumen “conoce[n] la seriedad del productor y a su vez sabe de que los bienes a distribuir o vender están amparados por las garantías que exige la Ley”.

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El Ministerio de Desarrollo Económico acude al proceso, por intermedio de su apoderado, para defender las normas acusadas. En su concepto, “de la interpretación armónica y sistemática del Decreto-Ley 3466 de 1982, se tiene que entre el productor, fabricante, distribuidor y comercializador existe solidaridad frente a los bienes y servicios ofrecidos y adquiridos por los consumidores o usuarios”.

Los consumidores o usuarios, asegura el Ministerio, pueden acudir tanto a los proveedores o

expendedores como ante los productores para que les sea satisfechas las garantías de idoneidad y calidad de los bienes y servicios adquiridos. Cabe señalar que si bien las relaciones entre los proveedores o expendedores y los productores se rigen por las normas del derecho mercantil, por tratarse de relaciones comerciales, entre consumidores y productores se generan “relaciones de consumo, tanto de derecho constitucional (art. 78), como de derecho público (Decreto-Ley 3466 de 1982)”.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad que tienen los consumidores de acudir directamente ante los proveedores o expendedores, lo que el legislador ha buscado “es un mecanismo ágil para los usuarios, en cuanto a que si el reclamo se dirige frente al distribuidor o proveedor, se facilita de manera inmediata que se resarzan los prejuicios ocasionados por el productor, ya que los distribuidores tienen puntos de venta o sitios de fácil acceso para efectuar tales reclamos”.

Finalmente, siguiendo las pautas jurisprudenciales fijadas en la sentencia C-155 de 1999, no existe inconstitucionalidad sobreviniente. Antes bien, “con antelación a 10 años, el legislador extraordinario de 1982 consagró mecanismos de defensa a favor de los consumidores y eventualmente en contra de los productores y de los comercializadores”.

Intervención del Ministerio de Comercio Exterior

A través de su apoderado, el Ministerio de Comercio Exterior interviene para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. El artículo 11° del Decreto 3466 de 1982 establece que corresponde al productor (se incluye entre este concepto a los importadores) responder por la garantía mínima presunta. Con todo, esta asignación de responsabilidad no implica que el legislador “se sustraiga de la realidad y no le proporcione [al consumidor] los mecanismos legales que le permita materializar la protección que a su favor consagra”.

Para la efectiva protección de los derechos de los consumidores, el legislador quiso que éstos intentaran sus acciones directamente contra los proveedores o expendedores de los bienes y servicios, “ya que para éste es más fácil acceder a su proveedor o expendedor que acceder a donde comienza el proceso: el productor”.

En suma, “contrariamente a lo que creen los demandantes, la posibilidad que el legislador delegado le da al consumidor, en caso de que no se le haga efectiva la garantía por parte del

proveedor o expendedor, de solicitar que se reconozca por parte del productor la satisfacción de la garantía, no es otra cosa que la efectividad de la protección que al consumidor se le reconoce, es decir con ello se busca la eficacia de la protección, de manera que si los inmediatos responsables no lo hacen, luego entonces deberá hacerlo el productor”.

Ahora bien, en cuanto a la tesis de los demandantes - “la Constitución Nacional de 1991 no limita el ejercicio de las acciones de los consumidores frente a la cadena que va de los productores a los comercializadores” -. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Carta, corresponde al legislador, de manera libre, definir la responsabilidad de quienes incurran en los hechos previstos en el mismo precepto.

Por otra parte, las disposiciones acusadas no niegan el acceso de los consumidores a la justicia. Por el contrario, “se le está proporcionando un mecanismo eficaz para lograr la protección que lo cobija, como bien se infiere no solamente del inciso tercero del artículo 11 ibídem sino también del último inciso del artículo 29, el que claramente dispone que el productor responde por la satisfacción de la garantía cuando no se satisface por el expendedor o proveedor del bien o servicio, siempre y cuando así lo haya solicitado el reclamante”.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante apoderado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Como argumento previo al análisis de los cargos presentados por los demandantes, el Ministerio considera que la Corte debe abstenerse de conocer del presente proceso, pues los cargos se basan en una errada interpretación de las normas legales y, por lo mismo, no contiene un argumento de constitucionalidad. En efecto, el artículo 11 del Decreto 3466 de 1982 establece que en todos los contratos de compraventa y de prestación de servicios se entiende pactada “la obligación a cargo del productor de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad señaladas en el registro o en la licencia correspondiente”, razón por la cual no existe duda en que, contrario a la interpretación de los demandantes, “el productor es ... el responsable de garantizar la calidad e idoneidad previstas en el bien distribuido”.

Para responder a los cargos de la demanda, el interviniente divide su escrito en tres partes. En el acápite dedicado al análisis del Decreto 3466 de 1982 señala que de sus disposiciones

se desprende claramente que el legislador radicó en cabeza de los productores la responsabilidad por la calidad e idoneidad de los productos ofrecidos a los consumidores. Así, el artículo 11 de manera expresa consagra dicha responsabilidad, la que es refrendada en el artículo 23, el cual, además, “introduce la responsabilidad solidaria del importador y el productor”. El artículo 26, por su parte, señala que las causales de exoneración de responsabilidad corresponden al productor.

Cosa distinta es que el mismo legislador haya optado por proteger al consumidor, garantizando que de la relación jurídica que se entraba en el último eslabón de la cadena (consumidor-distribuidor) se desprenda la obligación de la parte profesional de responder ante la débil – consumidor -. No se trata de eximir al productor de responsabilidad, sino determinar que “el distribuidor (o como quiere denominársele) no pueda oponer que es tarea del productor garantizar una normalidad en calidad e idoneidad en el producto, pues es él quien lo registró con tales características. El accionante no se precave de ello y desestima su importancia, no obstante que ello resulta de vital valor en el régimen de responsabilidad”.

En este orden de ideas, lo dispuesto en el artículo 29 en el sentido de que el productor debe suplir la solicitud presentada por el consumidor cuando el distribuidor no la atiende, que implica una “restitución de carácter integral”, es suficiente argumento para desestimar una presunta violación al derecho de acceso a la justicia.

En el plano constitucional, segundo aspecto considerado, el interviniente señala que no puede sostenerse, como lo pretenden los demandantes, que en materia de derecho de los consumidores el legislador está inexorablemente atado a lineamientos precisos y completos definidos por el constituyente. Por el contrario, una atenta lectura del artículo 78 de la Carta y de la discusión que se generó en la Asamblea Constituyente, dan cuenta de que en el mencionado precepto el constituyente se ocupó de un tema específico, como lo es el de las situaciones en las cuales se genera una situación de riesgo para los consumidores. Este es un asunto completamente distinto al objeto de las normas demandadas: garantía mínima presunta.

Lo anterior no quiere decir que la Carta no se haya ocupado del tema en cuestión más que en el artículo 78. En el título dedicado el régimen económico varias disposiciones señalan la competencia del Estado para regular asuntos que atañen a los consumidores, existiendo una

clara referencia en materia de servicios públicos domiciliarios. Es con base en tales disposiciones que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, ha regulado la protección de los consumidores respecto de la calidad e idoneidad de los productos.

Intervención de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones

El coordinador general de la comisión de regulación de telecomunicaciones interviene para coadyuvar a la demanda. En su concepto, se presenta una inconstitucionalidad sobreviniente, pues el régimen previsto en el Decreto 3466 de 1982 estableció un nexo de responsabilidad “únicamente entre los dos actores finales del circuito – expendedor y consumidor – sin hacerlo extensivo hasta el productor o fabricante”, cuando el artículo 78 de la Carta expresamente indica que la responsabilidad recae tanto en estos como en los comercializadores.

De otra parte, considera que se viola el artículo 13 de la Carta, puesto que se establece “un trato diferente para proveedores y expendedores frente a los productores y en relación con los consumidores”.

Intervención de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG-

La CREG, por intermedio de su apoderado, presenta escrito de coadyuvancia a la demanda. En su concepto se presenta una inconstitucionalidad sobreviniente, pues el artículo 78 de la Carta claramente establece una responsabilidad conjunta del productor y comercializador frente al consumidor, la cual se restringe en las disposiciones acusadas, al último. Esta afirmación se confirma al considerar el artículo 29 que limita las posibilidades de acción de los consumidores en contra de los comercializadores.

Por otra parte, en su concepto, deben declararse inconstitucionales, además, algunas expresiones de los artículos 12 y 13 del mismo decreto que, clara y expresamente, señalan que la responsabilidad por garantías adicionales o la garantía mínima corre por cuenta de los comercializadores.

Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios interviene, a través de apoderado, para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Según su concepto, los

demandantes no sustentan debidamente sus cargos pues basan sus argumentos en supuestos proyectos de ley y en consideraciones sobre el derecho comparado que, en últimas, lo único que buscan es que la Corte “declare inexecutable algunos apartes del Decreto-ley 3466 de 1982, para que la redacción y de ámbito de aplicación de las normas demandadas varíe de conformidad con las nuevas escuelas de pensamiento jurídico”.

De acuerdo con el interviniente, el Estatuto del Consumidor hace referencia a los proveedores o expendedores en razón a que son ellos quienes establecen la última relación jurídica con el consumidor. Por lo mismo, “son a ellos con quienes el consumidor tiene trato y acceso rápido, de manera permanente y oportuna para reclamar sus derechos frente a los comerciantes por la debida calidad de sus productos”. A su vez, los distribuidores tienen oportunidad de exigir al productor que responda por la garantía mínima.

De otra parte, no puede sostenerse que se exima de responsabilidad a los productores por el hecho de que el consumidor no pueda reclamarles directamente por la garantía mínima. Por el contrario, a través del proceso verbal se puede vincular al productor, pues no es cierto que se impida llamar en garantía al productor dado que “de modo alguno la norma limita el uso de las acciones de responsabilidad civil contractual o extracontractual”.

Intervención de la Confederación Colombiana de Consumidores

Finalmente sostiene que “el hecho de que en todo contrato de compraventa o prestación de servicios exista la obligación, a cargo del productor, de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad de los bienes o servicios puestos a disposición de los consumidores, está de manera expresa facultando a estos para ejercer acciones de carácter administrativo, civil o penal contra aquéllos”.

En cuanto al artículo 29 demandado, no entiende la Confederación el propósito del demandante, ya que de declararse inconstitucionales los apartes acusados, que establecen la obligación de los productores de responder ante los consumidores, se generarían graves dudas jurídicas que afectarían enormemente las posibilidades de los consumidores de lograr la protección de sus derechos.

Por último, anota que el artículo 78 de la Carta difiere al legislador la regulación atinente a la responsabilidad de los productores y distribuidores de bienes y servicios. En su opinión, el

régimen establecido en el Decreto 3466 de 1982 ofrece reales mecanismos de protección de los derechos de los consumidores. Además, “acusar de inconstitucional un procedimiento legal por la vía de un derecho colectivo o de los denominados de la tercera generación es improcedente. El inciso atacado [del artículo 29] consagra un procedimiento y como tal en nada vulnera o desconoce el artículo 78 de la Carta.”

Intervención de la Asociación Nacional de Industriales – ANDI-

En representación de la Asociación Nacional de Industriales – ANDI -, interviene Luis Carlos Villegas Echeverry, quien defiende las normas acusadas. En concepto de la ANDI, la definición de la responsabilidad de productores y comercializadores es, a la luz del artículo 78 de la Carta, un asunto de rango legal y no constitucional.

El legislador, por otra parte, no exonera al productor de responsabilidad, pues expresamente indica que es responsable pecuniariamente.

Finalmente, sostiene que las normas acusadas son razonables, puesto que “el que el proveedor o expendedor sea el que inicialmente responda frente al consumidor tiene su explicación en la proximidad entre uno y otro, ya que usualmente la relación jurídica contractual tiene lugar entre el consumidor y expendedor o proveedor, rara vez entre consumidor y productor. Dicha proximidad... no solo es jurídica, también es física, de tal suerte que desde el punto de vista procesal es más práctico al usuario demandar al cercano proveedor o expendedor, que al lejano productor”.

Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro

En su comunicación, informan a la Corte que se abstienen de intervenir pues consideran que las normas acusadas “en modo alguno se relacionan con la actividad registral o notarial que desarrolla esta superintendencia”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas. En su concepto, los demandantes parten de una errada interpretación de las normas cuestionadas.

Si se interpretan las expresiones acusadas respetando el ámbito normativo en el cual están inmersos, resulta claro que el artículo 11 del Decreto 3466 de 1982 desarrolla cabalmente el artículo 78 de la Carta, “al ubicar la obligación de garantizar el adecuado y eficiente acceso a bienes y servicios de calidad, de manera principal en cabeza de los productores”, como claramente lo establece el mismo artículo 11 y lo reiteran los artículos 23 y 25.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-5 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

La Controversia constitucional

2. Los artículos 11 y 29 del D.L 3466 de 1982, se refieren a un conjunto de garantías que la ley consagra a cargo de los productores de bienes o de servicios y en favor de los consumidores. La garantía mínima presunta, a la que se contrae el artículo 11, se entiende pactada, por ministerio de la ley, en todos los contratos de compraventa y prestación de servicios. El productor – precisa la disposición citada -, asume la obligación de garantizar “plenamente las condiciones de calidad e idoneidad señaladas en el registro o en la licencia correspondiente, con las adecuaciones derivadas de la oficialización de normas técnicas o de la modificación del registro, así como las condiciones de calidad e idoneidad correspondientes a las normas técnicas oficializadas aunque el bien o servicio no haya sido objeto de registro”. El artículo 29, por su parte, se ocupa de las “demás garantías de un bien o servicio” y de la solicitud de indemnización de los daños y perjuicios a que hubiere lugar.

Según los demandantes se verifica un cercenamiento procesal que viola los artículos 78 y 229 de la C.P., puesto que se obstruye el acceso a la justicia a los consumidores afectados contra los autores últimos de las lesiones que sufren por causa de los productos o servicios, pese a que la Constitución no excluye de la condigna responsabilidad a los productores. Si los productores deben, en primer término, responder ante los consumidores, por expreso mandato de la Constitución, desacata esta prescripción la norma que restringe a los comercializadores la legitimación pasiva en los procesos judiciales en los que se ventila la

responsabilidad por la calidad de productos o servicios, las obligaciones derivadas de otras garantías provenientes del productor y la determinación y pago de los perjuicios causados por los productos defectuosos.

4. Los intervinientes que en el proceso judicial se oponen a la declaración de inexecuibilidad impetrada, estiman que la interpretación de las disposiciones acusadas que hacen los demandantes, resulta equivocada. En efecto, las garantías reguladas por el decreto, tanto la mínima presunta como las adicionales y la misma indemnización de perjuicios, giran en torno del productor o prestador de servicios, principal obligado. Esta posición no se desvanece en los procesos judiciales que se promueven con el objeto de hacer efectivas las garantías y la indemnización de perjuicios. Tanto los proveedores y expendedores pueden exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo del productor, como también lo puede solicitar el consumidor del bien o servicio.

Se destaca por los intervinientes, para fundamentar su aserto, que el texto del artículo 29 demandado, dispone que “[e]n la parte resolutive de la providencia que decida la actuación se ordenará al productor, según lo haya solicitado el reclamante, hacer efectiva la garantía o garantías no satisfechas, reintegrar el precio pagado por el bien o servicio, o cambiar el bien por otro de la misma especie en un plazo razonable a juicio de quien emita la providencia; así mismo, se dispondrá el pago del valor demostrado por el reclamante de los perjuicios causados” (las negrillas fuera del texto).

Se concluye que sólo una interpretación parcial, no sistemática y completa de las normas, puede explicar la tesis de los demandantes que se edifica sobre un ostensible error de apreciación, que la simple lectura del artículo transcrito se encarga de esclarecer. La legitimación pasiva de los distribuidores, corresponde a una opción procesal que cabe dentro del margen de libre configuración normativa del legislador, y, además, consulta el mejor interés del consumidor que ha tenido un trato material y jurídico inmediato con su respectivo proveedor o expendedor, de modo que se torna más fácil y expedito dirigir contra éstos las demandas y, por este medio, activar la entera cadena de intermediarios hasta llegar al productor final. En suma, se replica a los demandantes con dos argumentos. Se afirma que el consumidor puede en todo caso demandar directamente al productor y, de otro lado, se sostiene que la legitimación pasiva de los distribuidores, en lugar de reducir las garantías del consumidor las acrecienta y facilita la defensa de sus intereses y derechos.

El problema constitucional

5. La confrontación constitucional no es ajena a la correcta inteligencia de las normas demandadas. Aunque la interpretación de la ley es menester propio de la jurisdicción ordinaria y de la administración, no deja de ser incidental a la tarea de control de constitucionalidad, como lo ha reiterado esta Corte en otras providencias. En fin de cuentas, la comparación abstracta de la norma legal con el canon constitucional, supone un ejercicio de interpretación de las normas que se examinan. En este caso, debe determinarse si las normas demandadas niegan o entran injustificadamente la acción directa del consumidor contra el productor o suministrador de un servicio, cuando quiera que se proponga hacer efectivas las garantías legales o convencionales otorgadas o reclamar la indemnización de perjuicios por los daños infligidos, principalmente originados por los productos y servicios defectuosos. No obstante, precisar este dato legal sólo sería relevante constitucionalmente si la propia Constitución garantizara al consumidor, en los eventos trascendentales de la relación de consumo – responsabilidad por la calidad de los bienes y servicios y responsabilidad por los productos y servicios defectuosos -, una acción judicial directa contra el productor, o si sólo un mecanismo autónomo de defensa resulta capaz de satisfacer las exigencias que demanda su adecuada protección. Despejado este punto, según los resultados que arroje el análisis de la Corte, se pasará a establecer el sentido de la ley.

Relación consumidor-productor en la Constitución Política

6. Para los efectos de este proceso, no es necesario plantear la relación distribuidor-consumidor, como quiera que las normas demandadas brindan a este último, respecto del primero, medios suficientes de defensa. El reproche de los actores, no tiene que ver con los proveedores o expendedores, como eslabones del proceso de distribución, sino con la aparentemente nula o escasa protección judicial que se reconoce a los consumidores frente a los productores. Luego, la relación consumidor-productor debe ser objeto de estudio por parte de la Corte en el plano constitucional. No obstante lo anterior, las conclusiones a que se arribe pueden, en lo pertinente, predicarse de la relación consumidor-distribuidor, dado el tenor del segundo inciso del artículo 78 de la C.P.

7. La garantía mínima presunta relativa a la calidad y características de los bienes y servicios, consagrada en la disposición demandada, a la cual se agregan otras garantías

pactadas por encima de los presupuestos básicos de la ley, aunque cronológicamente consagrada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política, corresponde a un imperativo que se inscribe en la órbita de los derechos del consumidor a los que alude la Carta en el artículo 78. “[L]a ley – ordena esta norma – 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”. De otro lado, el concepto de “adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”, relativo a los bienes y servicios, no se limita a su dimensión cuantitativa y temporal; también comprende un mínimo de requerimientos de calidad aplicable a los elementos que componen la oferta.

Los derechos del consumidor, no se agotan en la legítima pretensión a obtener en el mercado, de los productores y distribuidores, bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, la cual hace parte del contenido esencial del derecho del consumidor. 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. 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.

Garantías de calidad e idoneidad de los productos y servicios

8. Sentadas las premisas anteriores, en lo atinente a la pretensión de una calidad mínima predicable de los bienes y servicios – que como se ha dicho es uno de los elementos esenciales del derecho del consumidor –, resulta oportuno establecer si la regulación legislativa es libre o no de postular como legitimado pasivo al productor, cuando el consumidor decide por la vía judicial exigir el cumplimiento de la garantía que asegura los susodichos estándares mínimos de calidad.

La configuración sustancial y procesal de este aspecto – calidad de los bienes y servicios – del derecho del consumidor, según la Constitución Política, es del resorte del legislador. De una parte, el artículo 78 de la C.P., atribuye a la ley la función de regular el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad. De otra parte, la misma norma constitucional hace responsables a los productores – además de los distribuidores – por “[e]l adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”, pero esta responsabilidad se establece “de acuerdo con la ley”. Adicionalmente, las condiciones de calidad e idoneidad de los bienes, aunque fundamentalmente se ocupan de determinar la aptitud o conformidad de

los productos en relación con el uso específico para el cual se destinan, pueden en ciertos eventos tener repercusiones sobre la salud y la seguridad de consumidores y usuarios. Esto último contribuye a fundamentar, aún con más vigor, la competencia del legislador.

Podría sostenerse que dentro del margen de libertad normativa atribuida al legislador, éste bien podría perfilar la faceta procesal del derecho del consumidor, excluyendo al productor como sujeto pasivo de las acciones judiciales enderezadas a hacer efectivas las garantías de calidad y aptitud de los bienes y servicios. En este sentido, la responsabilidad podría radicarse en cabeza de los empresarios que participan en el circuito distributivo del bien o del servicio respectivo. Finalmente, el bien o servicio entran al mercado por conducto de los comercializadores y el consumidor – por lo general – adquiere el bien o recibe el servicio no del fabricante sino de aquéllos. Apoya este punto de vista, el principio de relatividad de los contratos, que impide a terceros ejercer los derechos derivados del vínculo jurídico. En este orden de ideas, salvo que el consumidor sea parte del contrato de compraventa en el que figure como parte el productor, no podría encaminar de manera directa contra éste ninguna pretensión de garantía, legal o convencional, sobre calidad e idoneidad del bien o servicio adquiridos.

La eliminación legal del productor como sujeto pasivo de las acciones de garantía conectadas con la pretensión de que los bienes y servicios se sujeten a unos parámetros mínimos de calidad, no podría ser objetada si no obstante su pretermisión se conservase en esta materia un margen razonable de protección para el consumidor o usuario. Sin embargo, esto no es posible en absoluto. Las condiciones de calidad e idoneidad son las que establece el propio productor o son las que obligatoriamente se imponen a éste. El control del proceso de producción y el diseño del bien o del servicio, incumben de manera directa al productor profesional. El productor obtiene su ganancia por su papel en el proceso de producción y, como contrapartida, asume los riesgos derivados de la misma. En definitiva, suprimir al productor como sujeto pasivo de las acciones de garantía equivale a anular las garantías concedidas o presupuestas, sean éstas de orden legal o convencional. La regulación procesal que produzca este efecto, en lugar de promover la realización del derecho sustancial, lo aniquila. Se puede afirmar, sin vacilación, que en lo que atañe a la conformación de los elementos reactivos del derecho del consumidor, el papel del legislador – por ende el campo de su libertad configurativa –, no consiste en eliminar la responsabilidad del productor en razón de la calidad de sus productos o servicios, sino en determinar los procedimientos más

idóneos para hacerla efectiva.

En el plano constitucional, el régimen de responsabilidad del productor y del distribuidor corresponde al esquema ideado por el constituyente para poner término o mitigar la asimetría material que en el mercado padece el consumidor o usuario. Este propósito constitucional no podría nunca cumplirse cabalmente si los supuestos de responsabilidad sólo pudieran darse entre partes de un mismo contrato, máxime si solo en pocos casos el fabricante pone directamente en la circulación el bien y lo coloca en manos del consumidor final. La responsabilidad del productor y del distribuidor surge ex constitutione y puede por ello ser deducida por el consumidor del producto o el usuario, con independencia de que exista o no un vínculo contractual directo con los primeros. En este sentido, las garantías atinentes a la calidad o idoneidad de los bienes y los servicios, no se ofrecen exclusivamente al primer adquirente; ellas se disponen frente a la categoría de los consumidores y usuarios. El productor profesional produce para el mercado, se beneficia del mercado y debe responder ante el mercado. En este caso, el mercado está constituido por los consumidores y usuarios. La responsabilidad de mercado – secundada por la Constitución y la ley –, no contractual, acredita la reivindicación igualitaria que ha querido la Constitución introducir bajo el concepto de consumidor o usuario.

Responsabilidad del productor por los daños causados (protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios)

9. La protección del consumidor y usuario sería incompleta si ella se limitara a las garantías sobre la calidad de los productos y servicios en función del uso específico y normal al que se destinan y, de otro lado, al complejo de derechos instrumentales – información y participación –, necesarios para intervenir en las distintas esferas de la vida económica y poder ver traducidas sus exigencias legítimas en imperativos del interés público que deben por igual realizar el Estado y la comunidad. Los defectos de los productos y servicios, no son indiferentes para el consumidor y el usuario, pues las lesiones que generan pueden afectar su vida, su integridad física y su salud. De ahí que el derecho del consumidor reconozca como elemento de su esencia el derecho a obtener de los productores y distribuidores profesionales, el resarcimiento de los daños causados por los defectos de los productos o servicios, con el fin de garantizar su uso seguro. El artículo 78 de la C.P., completa el repertorio de mecanismos de defensa del consumidor y usuario, de manera diáfana: “[S]erán

responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad (...)”.

El asunto de fondo que debe la Corte resolver se centra en la delimitación del margen de libertad que se reconoce al legislador para definir el régimen de responsabilidad que, como correlato del derecho de protección del consumidor y usuario, se radica en cabeza de productores y distribuidores. La claridad del texto constitucional resulta abiertamente contraria a la tesis que patrocina un sistema de inmunidad del productor en lo tocante a la responsabilidad que le incumbe por los daños causados por los defectos de sus productos y servicios. La supresión de la responsabilidad del productor, a la luz del texto constitucional, es absolutamente insostenible. Escuetamente ello significaría sacrificar bienes jurídicos tan preciosos como la vida y la seguridad de las personas. En otro orden de cosas, la ausencia de un régimen de responsabilidad del productor, altera y falsea la libre y sana competencia económica y afecta gravemente los parámetros éticos que sirven de marco a la libre circulación de mercancías.

El empresario profesional, en este caso, es el sujeto que debe enfrentar y soportar un juicio de imputación de responsabilidad, no por tratarse propiamente de un riesgo de empresa, sino fundamentalmente por el hecho de haber puesto en circulación un producto defectuoso. El defecto cuya prueba compete al perjudicado, no es el error de diseño o intrínseco del producto, cuyo conocimiento difícilmente puede dominar o poseer el consumidor; lo es la inseguridad que se manifiesta con ocasión del uso al cual está destinado. Probado el defecto resulta razonable suponer que la responsabilidad corresponde al empresario que controla la esfera de la producción, la organiza, dirige y efectúa el control de los productos que hace ingresar al mercado y, por ende, para liberarse debe éste a su turno demostrar el hecho que interrumpe el nexo causal.

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.

Por consiguiente, el control de constitucionalidad de este sector del ordenamiento no se reduce a la mera verificación de los requisitos de competencia del órgano regulador. Compete a la Corte comprobar el cabal cumplimiento del deber del órgano responsable de conformar un sistema que sea congruente con el propósito específico que justifica la protección constitucional. Si en lugar de dispensar la protección que ha de concederse a un grupo social, la ley no lo hace o si deja ella injustificadamente de reparar en la situación objetiva de debilidad o desigualdad que impone el tratamiento, no puede la Corte abstenerse de apreciar aquí suficientes motivos para declarar la inexecutable, pues no se habrá cumplido el encargo de dar seguridad a una categoría de personas que constitucionalmente la requieren reordenando sus cargas o mitigando realmente su debilidad, así sea, atendidas las circunstancias y los otros intereses, en una medida mínima y razonable. En otras palabras, la deferencia de la Corte con el principio de libertad configurativa respecto de los regímenes de protección especial, se subordina al cumplimiento razonable del programa de defensa instituido por la propia Constitución y cuyo desarrollo se confía al órgano democrático.

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.

Así como el legislador no podría, por lo visto, excluir la responsabilidad del productor al cual pueda imputarse la fabricación de productos defectuosos que causen daños a los consumidores y usuarios, tampoco la ley podría, sin desvirtuar los mecanismos constitucionales de protección, conferir validez a las cláusulas limitativas o exoneratorias de responsabilidad respecto a las pautas legales existentes. Igualmente, el principio de protección del consumidor, comporta límites a la libre capacidad normativa del legislador, que no puede arbitrariamente fijar los riesgos y cargas entre el perjudicado y el productor para los efectos de establecer la responsabilidad.

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 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.

Dilucidado el problema inicialmente planteado, en el sentido de que el legislador debe respetar, mantener y demandar determinados criterios mínimos de protección que integran el derecho del consumidor – lo que implica que la libre configuración normativa está sujeta a ciertos límites constitucionales –, pasa la Corte a examinar las normas demandadas.

Garantías de calidad y responsabilidad del productor en las normas demandadas

10. Es evidente a juicio de la Corte que las normas legales demandadas, por haber sido dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política, no constituyen un desarrollo que encaje perfectamente dentro del nuevo marco constitucional de defensa de los derechos del consumidor. El principio constitucional de adecuada protección del consumidor – que debe ponderarse de manera razonable y armoniosa con las exigencias igualmente legítimas de la producción y de la comercialización y de otros bienes constitucionales –, no menos que el principio de conservación del derecho, requieren que la Corte se esfuerce por hallar una interpretación que se ajuste a la Constitución y promueva su máximo cumplimiento. Ahora, si agotadas las posibilidades hermenéuticas que brindan las normas demandadas, no se obtiene un resultado plausible, la Corte tendría que declarar su inexequibilidad.

Las personas que han participado en el proceso constitucional, han ofrecido diversas interpretaciones sobre el contenido y alcance de las normas demandadas. La lectura del texto ciertamente permite llegar a conclusiones distintas. La opción hermenéutica que suscriben los demandantes, no puede desestimarse puesto que los artículos 11 y 29 del D-L3466 de 1982, señalan que las acciones de garantía y de responsabilidad instauradas por los consumidores y usuarios se enderezan contra los proveedores y expendedores, sin perjuicio de que éstos – no aquéllos – puedan a su turno exigir el cumplimiento de las garantías de rigor a sus proveedores, sean o no productores. No queda claro, sin embargo, si en el evento de que se intente la indemnización de perjuicios, también contra el proveedor o

expendedor respectivo, éstos puedan hacer idéntico llamamiento en garantía a sus respectivos proveedores o expendedores, sean o no productores. En la medida en que el mecanismo de defensa de los consumidores – tanto para las acciones de garantía como de responsabilidad –, se restringe a la relación procesal entre las partes involucradas en la respectiva transacción u operación económica, la interpretación de los demandantes bien puede resultar atendible.

Sin embargo, la ambigüedad del texto normativo, no puede negarse. En efecto, la interpretación que formulan los defensores de la exequibilidad no está exenta de fundamento, dado que el último inciso del artículo 29 apoya la idea de que el perjudicado podría solicitar al juez que ordene al productor hacer efectiva las garantías y el pago de los perjuicios que se decreten a su favor. Esta alternativa interpretativa encuentra acomodo a los dos modelos aparentemente diferentes de garantía y aseguramiento contra los daños por los productos defectuosos. De una parte, mantiene un esquema de defensa estructurado sobre las relaciones contractuales directas que se traban entre el consumidor y su correspondiente proveedor o expendedor, sea éste o no productor; pero, a la vez, permite al consumidor trascender la secuencia de responsables vinculados con la comercialización, y, de este modo, poder enderezar la acción de garantía o la indemnización de perjuicios contra el productor.

La interpretación que prohíjan los demandantes, de ser acogida como la única admisible según el tenor de las normas demandadas, conduciría a declarar su inexequibilidad. Privar a los consumidores y usuarios de los bienes y servicios, de la acción directa contra los productores, por lo expuesto en esta sentencia, viola el núcleo esencial del derecho del consumidor que, en su faceta procesal, no puede ser despojado de un medio de defensa efectivo contra el productor, en su condición de garante principal de la calidad de los bienes y servicios que ofrece al mercado y responsable de los daños causados por sus defectos.

La supresión del productor como sujeto pasivo de las referidas acciones, equivale a una inmunización contra todo tipo de responsabilidad, lo que contraviene de manera flagrante el texto del artículo 78 de la Carta. De otro lado, supeditar a la voluntad de los expendedores o proveedores de la cadena de comercialización del bien o servicio, la intervención del productor en el proceso, desconoce el papel que debe jugar por sí sólo el consumidor, justamente gracias al régimen de protección legal que debe homologarlo como sujeto titular

de la plenitud de sus derechos frente al productor y demás actores económicos, sin necesidad de recurrir a ningún género de mediatización. Pese a presentarse esta solución como expediente práctico que facilita el cumplimiento de los derechos del consumidor, el llamamiento en garantía al productor que puede formular el distribuidor demandado, consulta más su interés de escapar a la condena patrimonial que el propio del consumidor a quien se dificulta obtener directamente su comparecencia procesal.

Si el agravio lo sufre directamente el consumidor y su causa se radica en la esfera del productor, no se entiende por qué debe ordenarse la reclamación siguiendo la misma secuencia de las transacciones entre las partes inmediatas, cuando la fuente de la responsabilidad la ofrece directamente la Constitución y se sujeta a la realidad objetiva del mercado. Algunas pretensiones y facultades que conforman el núcleo esencial del derecho del consumidor, particularmente las que tienen carácter defensivo, tienen una estructura compuesta por un sujeto activo (el consumidor o usuario) y un sujeto pasivo (el productor o autor de una específica lesión). La tesis que se censura elimina el sujeto pasivo o subordina su intervención a la voluntad de un tercero – el distribuidor –, con lo cual debilita y reduce las oportunidades de defensa del consumidor y rompe la estructura de este derecho constitucional. Al mismo tiempo que se afecta el indicado derecho, este género de defensa mediada por la voluntad del tercero, se erige en barrera virtual que impide o dificulta el acceso a la justicia, especialmente cuando es la víctima del daño causado por el producto defectuoso la que pretende obtener resarcimiento de parte de quien lo puso en circulación.

En cambio, si en lugar de la interpretación precedente, que por lo expuesto enfrenta serias objeciones constitucionales, se asume aquella que combina el esquema tradicional de la responsabilidad entre las partes inmediatas del contrato, con la que le permite al consumidor o usuario final de un producto o servicio, adicionalmente, alternativamente, subsidiariamente, o directamente demandar al productor, sea éste o no parte del respectivo contrato, se superan las contradicciones con el texto constitucional y se avanza una interpretación que responde al principio superior de adecuada defensa del consumidor. Si son varios los demandados – distribuidores y productor –, compete desde luego al juez, en los términos de la ley, establecer y graduar la responsabilidad que grava a cada uno de estos sujetos.

Las garantías del fabricante, de este modo, se extienden frente al universo de los consumidores, con independencia de la existencia de un contrato directo con aquél. Por lo que respecta a la responsabilidad por el hecho ilícito vinculado con la puesta en circulación de productos defectuosos, se mantiene el rigor de esta institución que obliga a responder al productor no solamente frente al adquirente inmediato, sino frente a todos los siguientes que en su condición de consumidores pueden sufrir un perjuicio por ese concepto. De otro lado, en atención del principio que postula la adecuada defensa del consumidor, éste recupera plena autonomía procesal para actuar liberado de la mediación paternalista de los sujetos que participan en la cadena de comercialización, con lo cual se asegura su efectivo acceso a la justicia y se conserva el rol activo y autónomo que la Constitución reserva a los consumidores y a sus organizaciones para promover el cumplimiento de sus derechos y la garantía de sus intereses legítimos.

Por lo expuesto, la Corte constitucional declarará la exequibilidad de las disposiciones demandadas bajo el entendido de que ellas se interpreten en el sentido de que el consumidor o usuario puede de manera directa exigir del productor el cumplimiento de las garantías de calidad y el pago de los perjuicios por concepto de los daños derivados de los productos y servicios defectuosos.

VII. DECISION

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

Declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 11 y 29 (parciales) del Decreto 3466 de 1982, bajo el entendido de que el consumidor o usuario también puede exigir de manera directa del productor el cumplimiento de las garantías de calidad y el pago de los perjuicios por concepto de los daños derivados de los productos y servicios defectuosos.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 GALLEGO SANCHEZ, Helmuth, Las garantías de eficiencia de bienes y servicios, Política del

Derecho y del consumo. Citado por el interviniente.