C-524-95

Sentencia No. C-524/95

LIBERTAD DE EMPRESA-Límites

La libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado, libertad que al tenor del Estatuto Supremo no es absoluta, ya que el legislador está facultado para limitar o restringir su alcance cuando así lo exijan "el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación". Además, no puede olvidarse que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social qué cumplir, la que implica ciertas obligaciones, y que la libre competencia económica "supone responsabilidades". El Estado al regular la actividad económíca cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica.

CALIDAD DE BIENES Y SERVICIOS-Control

El artículo 78 de la C.P. guarda íntima relación con los ya analizados y tiene como propósito fundamental la defensa o protección del consumidor.

PROPAGANDA COMERCIAL/PUBLICIDAD DE CIGARRILLOS Y BEBIDAS ALCOHOLICAS

El empresario o productor busca mediante la propaganda anunciar el artículo o servicio informando al público ciertos datos relacionados con la clase de producto, la calidad del mismo, sus ventajas o beneficios, usos, utilidad, etc., y de esta manera influir en la conciencia de las personas a quienes se dirige, para que adquieran el artículo o utilicen el servicio ofrecido y, como lo afirman los especialistas, incrementar de este modo las ventas y obtener mayores ganancias. La publicidad permite que la persona se forme una opinión, y será ella quien, autónoma e independientemente, decida si compra el artículo o utiliza el servicio ofrecido. La norma demandada no impide la divulgación de propaganda por parte de los medios de comunicación allí citados, sino que condiciona su emisión a los horarios que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, por fines plausibles como son: el interés general, la vida, la salud, la seguridad y los derechos de los niños. Juzga la Corte que la norma demandada no sólo no es atentatoria de ningún derecho fundamental, sino que halla un razonable equilibrio entre el ejercicio de ciertas libertades y la protección de quienes, al menos potencialmente, pudieran resultar afectados por él.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la ley 30 de 1986.

Demandante: Francisco Cuello Duarte

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., dieciseis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano FRANCISCO CUELLO DUARTE en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presenta demanda contra el artículo 19 de la ley 30 de 1986, por infringir el preámbulo y los artículos 1, 2, 78 y 83 de la Constitución.

A la demanda se le imprimió el trámite constitucional y legal estatuido para procesos de esta índole, y una vez recibido el concepto fiscal procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA

El texto de la disposición objeto de acusación, es el siguiente:

Ley 30 de 1986

"Artículo 19. Las estaciones de radiodifusión sonora, las programadoras de televisión y los cinematógrafos sólo podrán transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo concepto de su Comité Técnico Asesor. El Ministerio de Comunicaciones velará por el cumplimiento de esta disposición."

III. LA DEMANDA

Manifiesta el demandante que el preámbulo de la Constitución contiene la orientación ideológica del Estado y señala de manera clara los valores y principios que rigen el desarrollo de la comunidad, dentro de los cuales está el derecho a la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento y la libertad, entre otros. En consecuencia, la norma acusada no guarda armonía con lo allí establecido "pues invita a la gente a consumir bebidas alcohólicas, cigarrillo y tabaco, cuando tales productos afectan la salud de la gente poniendo en peligro su vida, como el principal derecho fundamental".

A más de lo anterior, considera el actor que si al tenor de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Carta, Colombia es un Estado Social de Derecho y en sus actuaciones debe prevalecer el interés general sobre el particular; no puede entonces permitir el Estado que dichos principios se queden como letra muerta "en perjuicio de la comunidad, para beneficiar a unos gremios económicos que con la publicidad del cigarrillo y de las bebidas alcohólicas, a través de los medios de comunicación, producen gravísimos daños en la salud de nuestro pueblo. El interés general se lesiona en beneficio de los fabricantes de cigarrillos y de los productores de bebidas embriagantes, puesto que en la norma demandada unos particulares o gremios buscan a través de la publicidad en unos medios, vender unos productos que dañan la salud y hasta producen la muerte como es el caso del cigarrillo".

De otra parte, afirma el demandante que la norma acusada también vulnera el artículo 78 del Estatuto Superior, pues compete a la ley regular el control de calidad de los bienes y servicios que se ofrezcan y presten a la comunidad, así como la información que ha de suministrarse al público en su comercialización, siendo responsables quienes en la

producción y comercialización de tales bienes y servicios atenten contra la salud. “Las bebidas alcohólicas atentan contra la salud del pueblo y el cigarrillo produce cáncer, entonces, no puede aceptarse que unos productos que causan tantos estragos en la comunidad tengan las mejores cuñas publicitarias en los mejores medios de comunicación del país, aprobados por el gobierno mediante la norma que en esta oportunidad se demanda”.

Y agrega, que “cuando los medios de comunicación aceptan publicitar unos productos que causan graves daños en la vida y la salud del pueblo colombiano, como son el cigarrillo y las bebidas alcohólicas, lo hacen guiados por el interés del dinero actuando de mala fe y sin ningún sentimiento de honradez. Tal situación contraría el espíritu de la Carta en su artículo 83 pues todas las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe”.

El demandante señala los efectos dañinos que, según él, originan tanto el cigarrillo como el alcohol en el organismo de quienes los consumen, al igual que estadísticas sobre mortalidad a causa de las enfermedades que dichas sustancias producen.

Para concluir, manifiesta que los medios de comunicación ejercen una gran influencia en el desarrollo de la sociedad, ya que la publicidad llega al consumidor por esas vías, especialmente, por la televisión dado su extraordinario “poder de penetración”, al igual que por los medios impresos y la radio. “Así las cosas los grandes grupos económicos tienen en la publicidad y en los medios de comunicación sus brazos armados para matar al pueblo lentamente, no de un golpe, sino de varios golpes, sin dejarlos morir de golpe, hasta cuando haya producido lo suficiente para sus intereses económicos”.

El accionante se refiere también a la forma como se ha regulado el asunto de la publicidad de estos productos en algunos países, afirmando que en Estados Unidos está prohibida la propaganda de cigarrillos y bebidas alcohólicas en radio y televisión, y tan sólo se permite en los periódicos; en Alemania está prohibida la publicidad del cigarrillo en televisión, permitiéndose hacerla en periódicos y revistas y en cuanto a las bebidas embriagantes dice que se permite en franjas comerciales de televisión; en el Japón no hay comerciales de este tipo en horario diurno, sino únicamente en el nocturno.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

1.- El Magistrado sustanciador invitó a participar dentro de este proceso al Presidente de “Asomedios”, con el fin de conocer su punto de vista sobre el tema y fue así como dicho organismo presentó un escrito exponiendo las razones que, a su juicio, justifican la declaración de exequibilidad de la norma demandada, las que se resumen en seguida:

– No es posible afirmar que “toda persona que consuma bebidas alcohólicas o fume cigarrillos y tabaco, mueran exclusivamene por el consumo de los mismos. Existen estadísitcas porcentuales en donde se establece la mortalidad por estos productos, pero ninguno de dichos estudios ha determinado que un 100% de los consumidores mueran por causa imputables a los productos en análisis”.

– Al tenor del artículo 16 de la Constitución, “las personas son libres de decidir si

consumen o no bebidas alcohólicas y si fuman o no cigarrillos y tabacos; cualquier decisión que al respecto se adopte, dependerá única y exclusivamente de la libre decisión personal y más aún tratándose de productos de lícito comercio, protegidos constitucionalmente". De otra parte, hay que aclarar que "al regular el legislador lo referente al libre desarrollo de la personalidad, en este caso concreto la libertad del consumidor, no pretendió condicionar esta libertad, a que el Estado u otras personas distintas a uno mismo, decidan qué es lo más indicado para cada cual, sino, que deja la libertad de decidir como responsabilidad de cada persona…… El libre albedrío es lo que hace que se tomen decisiones voluntaria y autónomamente, en el sentido de que cada persona debe actuar de conformidad con su propia concepción de lo bueno y de lo malo, respetando eso sí la autonomía ajena."

– El derecho al libre desarrollo de la personalidad también es un derecho fundamental, como el trabajo, la libre competencia económica y la iniciativa privada, los cuales se violarían si se prohibiera la propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco, como lo pretende el accionante, "en virtud de que la industria tabacalera y licorera, que son una actividad legal de la cual se benefician millares de colombianos, y se favorecen mediante los impuestos establecidos: la Nación, los departamentos y los municipios, desaparecerían del mercado, con consecuencias funestas para el sector económico del país…….. Así las cosas con la acción entablada, se limita la industria tabacalera y licorera del país, que goza en estos momentos de la debida protección estatal, por cuanto de ella se benefician trabajadores en todo el territorio, la educación, la cultura y el deporte nacional, pues el Estado no podría sin la ayuda de los empresarios de esos productos, cumplir con la función social encomendada por la Constitución Política".

– Al coartar la libertad de expresión comercial, como lo desea el accionante, se violarían no solamente la misma libertad de expresión, la libertad de acción y la libertad de elección, sino que también se estaría estableciendo una censura a los medios de comunicación, a lo cual se agrega "la lesión al derecho que tienen los ciudadanos de recibir información comercial y de prohibir la información y promoción de productos legales y de lícito comercio, lo que implicaría acabar con la industria licorera y tabacalera, para dar cabida al contrabando indiscriminado que afectaría gravemente la economía del país y la salud de los consumidores, al consumir productos sin las debidas revisiones y controles establecidos, para su posicionamiento en el mercado".

2.- Los ciudadanos Carlos Lázaro Umaña Trujillo y María del Pilar González Saavedra, presentan un escrito en el cual se oponen a las pretensiones del demandante, pues consideran que las actividades de manufactura y comercialización de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco son lícitas y no existe norma alguna que las prohiba; en consecuencia, gozan de la protección del Estado según el artículo 333 Superior.

Y, afirman, que si bien tal derecho constitucional no es absoluto, el legislador puede reglamentar la actividad económica con el fin de proteger otros derechos y atenuar los efectos que tendría una iniciativa privada o una libertad económica sin límites, facultad que expresamente consagra la Constitución en el inciso primero del artículo 78, que prescribe: "la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público para su comercialización". Disposición con la que se "busca proteger no solamente los derechos colectivos al atenuar la

iniciativa privada y la libertad económica sino que reglamenta el artículo 20 de la Constitución Nacional que consagra la libertad de expresión e información, la que también tiene una función social".

Finalmente, manifiestan que la norma acusada no "invita" a consumir cigarrillos, tabaco o bebidas alcohólicas y, "por el contrario, cumple con el necesario propósito de armonizar la realización de una actividad lícita con el interés público" y la protección de los derechos mencionados.

V. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador General de la Nación (encargado) en oficio 676 del 13 de julio del corriente año, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el precepto legal demandado.

A continuación se resumen los argumentos en que se fundamenta el citado concepto.

– El enfoque dado al asunto en estudio en la demanda "contradice la noción de ciudadano prevista en la Constitución Política. En efecto, la sociedad pluralista que en ella se contempla, así como la diversidad cultural que allí se reconoce, cuyo sentido va más allá de lo estrictamente étnico o antropológico, cobijando al ciudadano no como el pasivo receptáculo de nociones y mensajes elaborados desde el exterior, susceptible por tanto, de ser manipulado según el interés y los designios de un emisor determinado, que la visión paternalista en comento propone. Antes por el contrario, el ciudadano que la democracia participativa y el pluralismo consagrado en nuestra Carta suponen es el entramado de relaciones, intercambios y vivencias de distinta índole (ideológicos, estéticos, económicos, culturales, etc.) que genera una visión particular y compleja del mundo, en la cual tienen su espacio las diferencias que lo identifican y caracterizan, así como origen los conflictos que lo ponen en tensión con su entorno social y político. Diferencias y conflictos que han de tener un libre desarrollo y una cabal asimilación en el marco de la diversidad y pluralidad constitucionalmente consagrados y que, no pueden ser reducidos a los parámetros de una concepción unívoca del comportamiento individual."

– El ciudadano concebido por nuestro ordenamiento Superior no es "el ciudadano párvulo necesitado del tutelaje de Papá-Estado a quien le corresponderá definir lo que conviene o no, cuando ese ciudadano enfrente las diversas opciones de vida que le plantearán tanto los condicionamientos exteriores como su única y particular experiencia vital. Es de anotar aquí, que la diversidad de opciones señalada determina una múltiple causalidad de la conducta, la cual por esa misma razón no puede entenderse como el resultado exclusivo de un sólo factor, a menos que éste se imponga mediante la coerción integrista de un estado clínico-policivo". Tampoco es cierto que sea posible probar la existencia de una relación de causalidad directa y unívoca entre la presentación por la televisión de imágenes y mensajes atinentes a conductas constitutivas de mal ejemplo y la realización de las mismas por parte del televidente, como lo expresó la Corte en la sentencia C-321/93 al tratar el tema de sexo y violencia en televisión.

– La interpretación que hace el demandante de la norma acusada es errada pues ella no incita a consumir tabaco, cigarrillos ni bebidas alcohólicas y tampoco fue concebida por el

legislador en beneficio de los gremios. Dicha norma es desarrollo del artículo 78 constitucional que permite a la ley regular el control de la información que debe suministrarse al público en la comercialización de tales productos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición de una ley, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

2.- Contenido del precepto demandado

En el artículo 19 de la ley 30 de 1986, objeto de impugnación, se establece que las estaciones de radiodifusión sonora, las programadoras de televisión y los cinematógrafos sólo pueden transmitir propagandas de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo concepto de su Comité Técnico Asesor y, a la vez, le ordena al Ministerio de Comunicaciones velar por el cumplimiento de lo normado.

El demandante considera que la citada norma es violatoria de los artículos 1, 2, 78 y 83 del Estatuto Superior, por que "invita a consumir bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillo, a pesar de que tales productos afectan la salud del pueblo colombiano"; además, "no puede aceptarse que unos productos que causan tantos estragos a la comunidad tengan las mejores cuñas publicitarias en los mejores medios de comunicación del país, aprobados por el gobierno mediante la norma que en esta oportunidad se demanda" y en beneficio de unos gremios económicos que sólo buscan a través de la publicidad "vender unos productos que dañan la salud y hasta producen la muerte como es el caso el cigarrillo".

En primer término, debe aclarar la Corte al actor que en la norma impugnada no se fijan los horarios ni se determina la periodicidad con que la radio, la televisión y los cinematógrafos pueden transmitir propagandas de bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillo; simplemente se autoriza al Consejo Nacional de Estupefacientes para que, previo el concepto de su comité técnico asesor, cumpla esa tarea. mediante una reglamentación, a la cual deben sujetarse los medios de comunicación citados. En desarrollo de este mandato, dicho Consejo ha expedido varias resoluciones, entre ellas la No. 003 del 31 de marzo de 1995, la cual se encuentra vigente, en la que se regula la publicidad directa, promocional e indirecta de tales sustancias, el horario en el que puede llevarse a efecto y la intensidad de la misma, de manera que si el demandante considera esa resolución lesiva del orden constitucional o legal debe acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a quien le compete conocer de la constitucionalidad y de la legalidad de esta clase de actos, pues a la Corte Constitucional sólo le corresponde conocer de la demanda que presenta contra la ley.

3.- Libertad de empresa

Como tantas veces lo ha reiterado esta Corporación el sistema económico reconocido y amparado por nuestra Constitución es el del libre mercado, en el que se garantiza la libre

actividad económica y la iniciativa privada, esto es, la libertad de empresa dentro de los "límites del bien común", instituyéndose la libre competencia como un derecho de todos que supone "responsabilidades". Sin embargo, se le asigna al Estado la dirección general de la economía y se le otorgan plenas facultades para intervenir en esa actividad, por mandato de la ley, en los casos y para los fines consagrados en el artículo 334 de la misma Carta.

Dice así el artículo 333 de la Constitución "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."

Por su parte, el artículo 334 ibidem prescribe: "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones."

Pues bien: "Por libertad de empresa hay que entender aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial -la iniciativa o empresa como manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental -a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral."1

La libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado, libertad

que al tenor del Estatuto Supremo no es absoluta, ya que el legislador está facultado para limitar o restringir su alcance cuando así lo exijan “el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Además, no puede olvidarse que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social qué cumplir, la que implica ciertas obligaciones, y que la libre competencia económica “supone responsabilidades”.

Así las cosas, el Estado al regular la actividad económíca cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc, pero en principio y a título de ejemplo no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada; pero sí puede, desde luego, proteger los intereses sociales de los trabajadores, las necesidades colectivas del mercado, el derecho de los consumidores y usuarios, etc. De ahí que se haya dicho que “la autonomía de la voluntad y por tanto de empresa ya no se proyecta sobre el mercado con la absoluta disponibilidad y soberanía de antaño, sus limitaciones de derecho público o privado forman parte ya del patrimonio irreversible de la cultura jurídica contemporánea. Y, en tal sentido, no puede interpretarse que el mandato constitucional de la libertad de empresa comporta el desmantelamiento integral de todas esas restricciones y limitaciones.”2

Con respecto a las limitaciones que según nuestro Estatuto Supremo se permite imponer a la libertad económica, ha dicho la Corte que “en el marco de un Estado Social de Derecho (CP art.1), fundado en la dirección general de la economía por parte del Estado (CP art.334), -tal libertad- está sometida a limitaciones potenciales más severas que las otras libertades y derechos constitucionales”, pues como se dejó establecido en pronunciamiento anterior, “la Constitución confiere un mayor valor a los derechos y libertades de la persona que a los derechos y libertades de contenido puramente patrimonial, ya que expresamente establece el dirigismo económico, es decir, consagra un mercado de bienes y servicios pero bajo la dirección del Estado, mientras que proscribe todo dirigismo en materia política, ética o intelectual” y, en consecuencia, debe hacerse una interpretación más amplia de las facultades regulatorias del Estado en relación con las libertades económicas “por cuanto la Constitución ha conferido un marco amplio y flexible al Congreso para regular estas materias”3.

Y en reciente fallo expresó, que “las limitaciones que la ley imponga a la actividad económica y a la libre competencia, habrán de ser serias y razonables. Se trata de dos derechos constitucionales que si bien son de configuración legal, describen un ámbito de actuación privada que, a partir de un cierto límite, no es susceptible de ser restringida adicionalmente, so pena de vulnerar sus núcleos esenciales. En este sentido, aparte de los fines propios de la intervención del Estado en la economía que se señalan en el artículo 334 de la C.P., la libertad de empresa, en el lenguaje de la Constitución Política la actividad económica y la iniciativa privada y la libre competencia, pueden ser delimitadas por la ley cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (CP art. 333). La

seriedad y razonabilidad de las medidas legales limitativas de la actividad económica, no la coartan. Por el contrario, la restricción legal persigue conciliar los intereses de la actividad económica libre con los que demanda la atención del bien común, en un sistema que en razón de sus fundamentos debe guiarse por el principio pro libertate. De ahí que, a título de garantía adicional, se disponga que "las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334 (...) deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica C.P. art. 150-21)"4

Queda claro, entonces, que el legislador tiene atribución constitucional para establecer ciertas limitaciones a la libre empresa con los fines a que se hizo alusión en párrafos anteriores, siempre y cuando dichas restricciones no sean de tal magnitud que hagan nugatorio el derecho y, que en desarrollo de la facultad de intervención económica, cuenta con poder suficiente para injerir en "la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes".

4.- Control de calidad de bienes y servicios y su comercialización

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 del Estatuto Superior, compete al legislador regular el control de calidad de los bienes y servicios que se ofrezcan y presten a la comunidad, como también la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Son responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de éstos "atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios". El Estado debe garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Tal disposición, a juicio del demandante, pugna con la norma acusada, como ya se anotó, por que al permitirse la emisión de propaganda de cigarrillos, tabaco y alcohol por la radio, la televisión y los cinematógrafos, se atenta contra la salud del pueblo colombiano, debido a los efectos nocivos que dichas sustancias causan en el organismo humano y que en muchas ocasiones pueden acarrear la muerte.

Este precepto constitucional guarda íntima relación con los analizados en el punto anterior y tiene como propósito fundamental la defensa o protección del consumidor. Mas aun, resultan en armonía con él disposiciones de carácter legislativo anteriores a 1991 como el decreto ley 3466 de 1982, en cuyo artículo 1-f define la calidad de un bien o servicio como "el conjunto total de las propiedades e ingredientes o componentes que lo constituyen, determinan, distinguen o individualizan. La calidad incluye la determinación de su nivel o índice de contaminación y de los efectos conocidos que ese nivel de contaminación puede producir". Igualmente, se regula la información que debe contener el artículo ofrecido al público, a saber: los componentes, usos, volumen, peso o medida, precio, forma de empleo, características, propiedades, cantidad, etc, a la vez que se consagran sanciones para los productores que incumplan con la idoneidad y calidad de los bienes y servicios.

El consumo de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco, ha sido catalogado por la misma ley 30 de 1986, en sus artículos 16 y 17, como nocivo para la salud de quienes los utilizan, criterio que coincide con los conceptos médicos que se han allegado al expediente y a los cuales se hará alusión más adelante.

El artículo 17 del decreto precitado, regula la propaganda e información de bienes o

servicios, que por su naturaleza o componentes, sean nocivos para la salud y es así como dispone que en este caso, “deberá indicarse claramente y en caracteres perfectamente legibles, bien sea en sus etiquetas, envases o empaques o en un anexo que se incluya dentro de éstos, su nocividad y las condiciones o indicaciones necesarias para su correcta utilización, así como las contraindicaciones del caso” y, en la propaganda comercial que se haga de ellos “se advertirá claramente al público acerca de su nocividad….”.

5.- Efectos que produce el consumo de sustancias tales como el alcohol, el tabaco y el cigarrillo en el organismo humano.

De acuerdo con las pruebas decretadas por el magistrado sustanciador y que se han adjuntado al expediente, advierte la Corte que todos los conceptos emitidos por el personal científico especializado al que se ofició, se identifican en el sentido de señalar que el consumo “habitual” de cigarrillo, tabaco o bebidas alcohólicas puede producir una serie de enfermedades que, en ciertas ocasiones, podrían resultar mortales. Sin embargo, se hace énfasis en que el consumo de tabaco y cigarrillo no altera el comportamiento de quienes los usan, mientras que el consumo de bebidas alcohólicas sí genera cambios de conducta ya que la persona se torna violenta, agresiva, depresiva, etc.

Veamos: el decano académico de la facultad de medicina de la Universidad Javeriana dice que “el uso del tabaco en el ser humano tiene serias implicaciones en cuanto a la salud”, ya que produce daños en el aparato cardiovascular, cáncer de pulmón, puede originar cáncer en la boca, laringe, esófago, estómago, páncreas, cuello uterino, riñón, uréter y vejiga, origina neumonía, influenza, bronquitis, enfisema y bronquitis crónica; también produce daños en el feto in utero; sin embargo, aclara que “no se han detectado problemas de comportamiento con respecto al uso del tabaco” y añade que el consumo de esas sustancias “es causa del 30% del total de muertes por cáncer y del 85% de cáncer del pulmón”.

El decano de la facultad de medicina de la Universidad Nacional de Colombia, dice: “se ha probado en forma extensa y sin ninguna duda científica que el hábito de fumar produce cáncer pulmonar, siendo este tipo de tumor la enfermedad maligna que mata más personas anualmente en los Estados Unidos. ….es una de las causas principales de bronquitis crónica y enfisema pulmonar, ambas entidades incapacitantes en grado sumo y constituyendo la principal causa de muerte dentro de las llamadas enfermedades pulmonares obstructivas crónicas.”

En lo que respecta al consumo de bebidas alcohólicas, señala que “además de los índices conocidos como factor de delitos y criminalidad, es un factor fundamental en la aparición de cirrosis del hígado, enfermedad generalmente fatal, además que el alcohol actúa como factor notable de alteración funcional en los sistemas neurológico, cardiaco y digestivo.”

El Instituto de Medicina Legal envió el concepto emitido por dos siquiatras de la Institución, y en él se afirma que “una de las principales consecuencias del uso del alcohol es la conducta violenta”, demostrando con estadísticas el índice elevado de delitos cometidos por personas en estado de embriaguez. Señalan también que existe “asociación significante entre ingestión de bebidas alcohólicas e intento de suicidio”.

Para la Corte es evidente que el consumo “habitual” de cigarrillo y tabaco, al igual que el de

bebidas alcohólicas, puede producir efectos dañinos en el organismo humano, tal como lo demuestran estos conceptos médicos, pero no es posible afirmar con certeza que el uso esporádico y mesurado de cualquiera de ellos origine tales daños.

6.- La propaganda comercial, el derecho a la información, la censura.

El mercado, entendido como el desenvolvimiento de los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, está gobernado por la ley de la oferta y la demanda. El empresario tiene plena libertad de iniciativa para escoger los instrumentos que considere idóneos y eficaces para ofrecer o anunciar sus productos, siempre y cuando no atenten contra el bien común, los derechos fundamentales, la función social de la empresa, las leyes reguladoras de la actividad económica, y la información que debe suministrarse al público en la comercialización de los productos. Dentro de esos mecanismos se encuentra la publicidad o propaganda del bien o servicio a través de los distintos medios de comunicación.

Según el literal d) del artículo 1o. del decreto 3466 de 1982, se entiende por propaganda comercial "Todo anuncio que se haga al público para promover o inducir a la adquisición, utilización o disfrute de un bien o servicio, con o sin indicación de sus calidades, características o usos, a través de cualquier medio de divulgación, tales como radio, televisión, prensa, afiches, pancartas, volantes, vallas y, en general, todo sistema de publicidad."

El empresario o productor busca mediante la propaganda anunciar el artículo o servicio informando al público ciertos datos relacionados con la clase de producto, la calidad del mismo, sus ventajas o beneficios, usos, utilidad, etc., y de esta manera influir en la conciencia de las personas a quienes se dirige, para que adquieran el artículo o utilicen el servicio ofrecido y, como lo afirman los especialistas, incrementar de este modo las ventas y obtener mayores ganancias.

La publicidad permite que la persona se forme una opinión, y será ella quien, autónoma e independientemente, decida si compra el artículo o utiliza el servicio ofrecido. Pues, como lo afirmó la Corte en la sentencia C-560 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo: "Debe reconocerse, por tanto, que el empresario, lícitamente interesado en comercializar sus productos o en obtener usuarios para sus servicios, está en libertad de ofrecerlos y que, cuando lo hace, no por eso viola los derechos fundamentales del receptor de la oferta. Este tiene, claro está, la libertad de aceptarla, rechazarla o ignorarla, quedando a salvo de todo peligro de ser forzado a celebrar un negocio jurídico que no le interesa".

Ahora bien: al establecer el precepto acusado que las emisoras de radiodifusión sonora, las programadoras de televisión y los cinemátografos sólo pueden transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que señale el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo concepto de su comité técnico asesor, ¿podría pensarse que se está atentando contra el derecho a la información y la prohibición de establecer censura a los medios de comunicación? La respuesta es no, pues el legislador debidamente facultado por el canon constitucional que coincidencialmente el actor invoca como violado, esto es, el artículo 78 de la Carta, tiene competencia para señalar la información que debe suministrarse al público en la comercialización de los bienes y servicios, dentro de la cual se incluye necesariamente la publicidad o propaganda de tales

productos, que se traduce en protección y garantía para los consumidores de los productos o usuarios de los servicios ofrecidos.

De otro lado, obsérvese que la norma demandada no impide la divulgación de propaganda por parte de los medios de comunicación allí citados, sino que condiciona su emisión a los horarios que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, por fines plausibles como son: el interés general, la vida, la salud, la seguridad y los derechos de los niños. Para estos efectos vale la pena recordar que en la reglamentación respectiva del citado Consejo (resol. 03/95), sólo se permite la transmisión por radio y televisión de propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillo y tabaco entre las once de la noche y las seis de la mañana del día siguiente, y en los cinematógrafos en la proyección de películas aptas para adultos y que la ley 124 de 1994 prohibe la venta de bebidas embriagantes a menores de edad.

7.- La propaganda comercial y el libre desarrollo de la personalidad.

En la sentencia C-221 de mayo 5 de 1994, al argüir la Corte que no era compatible con la Constitución colombiana, la penalización del porte y consumo de la dosis mínima de droga, indicó de paso dos cosas: 1) Que existían otros medios desestimulantes del consumo, no atentatorios del libre desarrollo de la personalidad, y 2) Que aun siendo lícito el consumo de droga, era preciso determinar a qué tipo de condiciones estaba sujeta dicha licitud.

En otros términos: si los adultos, por ejemplo, son menos permeables a la elección condicionada que los niños (y además están en condiciones de optar libremente), parece razonable que la publicidad por radio y televisión, tenga lugar en horarios menos accesibles a los segundos.

Por esas razones juzga la Corte que la norma demandada no sólo no es atentatoria de ningún derecho fundamental, sino que halla un razonable equilibrio entre el ejercicio de ciertas libertades y la protección de quienes, al menos potencialmente, pudieran resultar afectados por él.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 de la ley 30 de 1986.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Constitución y Sistema Económico. Martin Bassols Coma; Tecnos, 1988.

2 ob. cit.

3sent. 265/94 M.P. Alejandro Martinez Caballero

4sent. C-415/94 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz