

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

REVISTA DE DERECHO PUBLICO MINIMO

JUDICATURA EN EL SERVICIO DE LIGAS Y ASOCIACIONES DE USUARIOS

Por

Libardo Orlando Riascos Gómez

Doctor en Derecho

2010

PRESTACION DE LA JUDICATURA EN LAS LIGAS Y ASOCIACIONES DE USUARIOS

* **Demanda de inconstitucionalidad contra el título y los artículos 1º, 2º y 4º (parciales) de la Ley 1086 de 2006, “por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de usuarios”.**

* **Intervenciones ciudadanas, gubernamentales, Universidades institucionales y del Ministerio Público sobre la inhibición, exequibilidad e inexecuibilidad de las normas acusadas**

* **Análisis del derecho de asociación de los usuarios**

* **Análisis del derecho y deber de los egresados de derecho en la prestación del servicio público y social de la judicatura**

* **Declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas**

Sentencia C-749/09

Referencia: expediente D-7686

Demanda de inconstitucionalidad contra el título y los artículos 1º, 2º y 4º (parciales) de la Ley 1086 de 2006, “por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de usuarios”.

Actora: Emperatriz Castillo Burbano

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Emperatriz Castillo Burbano instauró demanda de constitucionalidad contra el título y los artículos 1º, 2º y 4º (parciales) de la Ley 1086 de 2006, “por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de usuarios”.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las normas demandadas, subrayándose los apartados acusados:

LEY 1086 DE 2006

(agosto 11)

por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores.** Los estudiantes de las facultades de derecho para cumplir con el requisito de judicatura, o aquel que haga sus veces, para optar por el título de abogado, podrán actuar como asesores jurídicos de las ligas y asociaciones de consumidores, con el fin de representar legalmente y coadyuvar la defensa de los derechos de los consumidores.

Artículo 2°. **De la prestación del servicio.** El requisito de judicatura prestado a las ligas y asociaciones de los consumidores será ad honórem y no causará remuneración alguna.

Artículo 4°. Los estudiantes interesados en realizar su judicatura en las ligas y asociaciones de consumidores serán postulados por la universidad respectiva. Para estos efectos, la organización nacional a la que pertenezca la liga o asociación de que se trate, deberá tener suscrito con la universidad respectiva un convenio especial que permita acreditar, por parte del egresado, el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan sobre el particular, con el propósito de garantizar la eficacia de este programa. Para gozar de estos beneficios las ligas y asociaciones de consumidores deberán estar legalmente constituidas, ser organizaciones idóneas y tener una existencia activa de por lo menos cinco años continuos, a partir de su reconocimiento por la autoridad competente.

III. LA DEMANDA

De manera preliminar, la actora expone que los requisitos impuestos por los apartados acusados implica que solo una institución en el país: la Confederación Colombiana de Consumidores (en adelante CCC), podría suscribir los convenios para que los estudiantes de las facultades de derecho presten servicios jurídicos en el desarrollo de la judicatura. Ello debido a que solo dicha entidad cuenta con instancias como *ligas y asociaciones*, una *organización nacional* y una existencia superior a los cinco años. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la actora no ofrece con la demanda prueba de que sea esa organización la que cumple con las condiciones anotadas.

Con base en esta premisa, advierte que los apartados acusados contradicen el derecho de igualdad de trato ante la ley y el derecho a la libre asociación. Considera que además de la CCC existen varias organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de los derechos de los consumidores. En ese sentido, si tanto aquella como estas instituciones comparten identidad de objeto, carece de fundamento que el legislador haya dispuesto que solo una de ellas pueda contar con el servicio de asesoría jurídica por estudiantes en práctica de judicatura. Además, contradeciría el derecho de libre asociación que el goce del citado beneficio estuviera supeditado a que las diferentes entidades tuvieran que afiliarse a la organización nacional regentada por la CCC. Así, señala que dicha condición vulnera la Carta Política, puesto que *“está obligando a las organizaciones defensoras de consumidores que pretendan ofrecer asesorías jurídicas a los consumidores por medio de los judicantes, primero, que sean “ligas o asociaciones” y segundo, que deba afiliarse a una “organización nacional” y tercero que tenga cinco años de creada. Quiere decir esto que las fundaciones o corporaciones que también son entidades legales, queden por fuera de esta posibilidad. Las fundaciones y corporaciones que están instituidas en su objeto social como*

defensoras de los derechos de los consumidores y usuarios, deben ser objeto de esta Ley con el fin de optimizar el servicio de asesoría jurídica que se preste a los consumidores por medio de los judicantes, sin necesidad de afiliarse a una “entidad nacional” (...) en ejercicio del derecho de libre asociación, si prueba que su objeto es la defensa de los consumidores y usuarios.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Director de Ordenamiento Jurídico (E), en representación judicial del Ministerio de Interior y de Justicia, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que se declare inhibida de pronunciarse de fondo, ante la ineptitud sustantiva de la demanda.

En criterio del Ministerio, la interpretación que realiza la actora de las expresiones acusadas no se infiere del contenido de la norma, sino del particular entendimiento que la demandante hace de las mismas. En efecto, no puede colegirse que la Ley 1086 de 2006 confiera un beneficio a favor de las organizaciones establecidas para la defensa de los consumidores, sino que se restringe a ofrecer una alternativa a los estudiantes de derecho que culminan sus estudios para que realicen la práctica de judicatura, alternativa que se une a otras que ha previsto el ordenamiento. En otras palabras, los destinatarios de la disposición no son las citadas organizaciones, sino los estudiantes que deben cumplir con el requisito académico mencionado.

Además, si se aceptara el argumento que la norma acusada establece un beneficio a favor de las organizaciones citadas, la actora no expone las razones por las cuales las corporaciones y fundaciones deban recibir idéntico tratamiento a las ligas y asociaciones de consumidores. En tal razón, el libelo incumple con el requisito de suficiencia que ha previsto la jurisprudencia de la Corte para la admisibilidad del cargo de inconstitucionalidad.

2. Intervención de la Confederación Colombiana de Consumidores

La representante legal de la Confederación Colombiana de Consumidores presentó ante la Corte escrito justificativo de la exequibilidad de las normas acusadas. Para sustentar su solicitud, parte de señalar que las ligas y asociaciones de consumidores fueron establecidas a través de la Ley 73 de 1981 y el Decreto 1441 de 1982, con el fin de cumplir diversas tareas relacionadas con la eficacia, eficiencia e idoneidad de las acciones y procedimientos destinados al control de las diferentes transacciones económicas que atañen a consumidores y usuarios. En virtud de las funciones que ejercen esas instituciones, el legislador consideró conveniente que prestaran el servicio gratuito de asesoría jurídica calificada, a través de los estudiantes de judicatura. Desde esta perspectiva, la exposición de motivos al proyecto de ley que precedió a la norma acusada, señaló que tal asesoría gratuita constituía una herramienta idónea y adecuada para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los consumidores.

Resalta que según las reglas planteadas en la Ley 1086 de 2006, la escogencia de la entidad en que se desarrollará la judicatura está supeditada a la libre elección del estudiante. Por ende, no es viable sostener que la norma impone el desarrollo de la práctica académica en una institución en particular. Agrega que lo que motivó la imposición de los requisitos particulares a las entidades beneficiarias de la asesoría por los judicantes, fueron motivos de conveniencia fijados por el legislador, vinculados a la necesidad que dichos entes tuvieran la idoneidad suficiente, en miras a permitir el ejercicio adecuado de la práctica por parte de los estudiantes. A esto se aúna el hecho que, como se señaló, la constitución de las ligas y asociaciones de consumidores está basada en expresas normas de rango legal, lo que no sucede con otro tipo de organizaciones.

Para el interviniente, “[e]s apenas obvio, entonces, que el Legislador tomara precauciones. Pues si no existieran límites, cualquier persona o asociación podría constituir una organización bajo la premisa de

defender a los consumidores para, al cabo de corto tiempo (sólo el necesario para su creación), empezar a certificar prácticas jurídicas (Judicaturas) sin ningún tipo de control. Y podría, además, si lo quisiera, una vez expedida la correspondiente certificación de la práctica jurídica, renunciar a su responsabilidad y dejar al garete la organización recientemente constituida, sin que hubiese mediado ninguna vigilancia de la Ley”.

3. Intervención de la Universidad Libre

Por encargo del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, la profesora Mabel Bonilla Correa, directora del Centro de Conciliación de dicha institución, solicitó a la Corte que declare la inconstitucionalidad de los apartados demandados. Luego de hacer algunas consideraciones acerca del régimen legal de la práctica de judicatura, señala que comparte las consideraciones de la demanda, en el sentido de la existencia de una discriminación injustificada contra las organizaciones de defensa de los consumidores distintas a la CCC. Ello debido a que solo esta tendría la posibilidad de prestar servicios gratuitos de asesoría jurídica.

4. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia, a través de su Secretario General, solicitó a la Corte que profiera un fallo inhibitorio, ante la ineptitud sustantiva de la demanda o, de forma subsidiaria, declare la exequibilidad de los apartados demandados. Señaló el interviniente que el juicio de constitucionalidad planteado por la actora se basa en su particular interpretación de las normas acusadas y no de lo que de ellas puede colegirse.

Ello en tanto el hecho que tales disposiciones hagan referencia a las ligas y asociaciones de consumidores, se explica en que dichas denominaciones son las que ha establecido el ordenamiento, tanto en la Ley 73/81 como en los Decretos 1441 y 3467 de 1982, que disponen el marco legal de las organizaciones de consumidores. Por ende, lo que hacen los apartados acusados es ajustarse a ese marco, sin que resulte válido inferir que están dirigidos a favorecer una agrupación en particular.

Para la Universidad, de no admitirse esta conclusión, en cualquier caso las normas acusadas son ajustadas a la Constitución. Advierte que la decisión del legislador de prever la posibilidad de ejercicio de la judicatura en las ligas y asociaciones y usuarios responde al ejercicio de la libre configuración legislativa, que en este caso se traduce en adoptar una forma asociativa regulada en el ordenamiento y sometida a la vigilancia administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio, como instancia idónea para la realización de la práctica jurídica. Esta normatividad, a su vez, no es incompatible con los derechos de asociación e igualdad, pues no se opone a que los consumidores y usuarios puedan conformar agrupaciones distintas a las ligas y asociaciones. En tal sentido, la medida legislativa solo busca que organizaciones constituidas y de la mayor seriedad, derivada de su regulación legal, sean los espacios calificados para que los estudiantes de derecho desarrollen la judicatura.

Iguales consideraciones son, a juicio del interviniente, aplicables para la exigencia de constitución mayor a cinco años. En efecto ese requisito, aunado a la necesidad que las ligas y asociaciones suscriban un convenio con la universidad correspondiente, hacen parte de la libertad de configuración legislativa y pretenden cumplir con un fin constitucionalmente legítimo, como es la idoneidad de las organizaciones para el ejercicio de la práctica mencionada, aspecto que fue recalado en diversas etapas del trámite legislativo.

5. Intervención de la Universidad del Rosario

Como consecuencia del encargo realizado por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, los profesores Edgar Iván León Robayo y Yira López Castro solicitaron a la Corte que declare exequibles los apartados acusados, exceptuándose la expresión *“la organización nacional a la que*

pertenezca”, la cual a su juicio es inconstitucional.

Para el interviniente, las normas legales que regulan la constitución y funcionamiento de las ligas y asociaciones de consumidores buscan proteger los intereses de dichos sujetos, en tanto las reglas legales que le son aplicables están dirigidas a dar cumplimiento al mandato de representatividad previsto en el artículo 78 de la Carta. En este orden de ideas, “[s]iguiendo la metodología de un juicio intermedio de proporcionalidad, el medio escogido por el legislador para alcanzar la finalidad explicada anteriormente, esto es, la asesoría de estudiantes de derecho en las ligas y asociaciones que tengan existencia de por lo menos de 5 años, no está prohibido por la Constitución y tiene una efectiva conducencia para proteger los derechos de los consumidores. || Así las cosas, consideramos que son constitucionales las normas que se acusan, pues buscan que sean los consumidores organizados los que puedan acceder a la posibilidad de que estudiantes de derecho les presten sus servicios. Este propósito es protegido por la Constitución y puede alcanzarse con el medio que escogió el legislador al exigir que los consumidores se organicen de conformidad con la ley para constituir ligas y asociaciones.”

Sin embargo, la misma conclusión no se predica de la exigencia que las ligas y asociaciones pertenezcan a una organización nacional. Para la Universidad, aunque dicha medida cumple una finalidad válida, como es promover que los consumidores y usuarios se organicen para proteger sus derechos, la cual no es incompatible con la Constitución, el medio escogido es inconducente, en tanto constituye una carga que no está relacionada con los fines de la Ley 1086/06 y que, igualmente, “no crea incentivos ni siquiera para que los consumidores protejan sus derechos.” En cambio, constituye una restricción al derecho de asociación, basado en un instrumento legal que no es idóneo para cumplir con los fines de la normatividad objeto de análisis. Por lo tanto, se opone a la Carta Política.

6. Intervención del ciudadano Hernán Alejandro Olano García

El ciudadano Olano García, quien invoca la condición de *Amicus Curiae*, interviene en el presente proceso de constitucionalidad con el fin de defender la exequibilidad de las normas demandadas. Sostiene que los argumentos propuestos por la demandante están basados no en un análisis jurídico objetivo de dichos preceptos, sino en un juicio subjetivo de valor acerca de los presuntos beneficios que la normatividad ofrece a la CCC. En tal virtud, tales razones no son aptas para sustentar la inexequibilidad de los preceptos.

Agrega, de forma similar a los demás intervinientes, que los requisitos que prescriben las normas demandadas hacen parte de la libre configuración del legislador, que para el presente caso busca garantizar la idoneidad de las organizaciones en las que se efectuará la práctica de la judicatura.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas, con excepción del apartado “*tener una existencia activa de por lo menos cinco años*”, contenido en el artículo 4º de la Ley 1086/06, el cual considera que es inconstitucional.

Luego de realizar algunas consideraciones sobre el sustento constitucional de la protección, a través de formas asociativas, de los derechos de consumidores y usuarios, el Ministerio Público concluye que resulta legítimo que el legislador prevea la posibilidad que los estudiantes de derecho desarrollen la judicatura en dichas organizaciones. Sentada esta premisa, señala que del artículo 78 Superior no se colige que dichas agrupaciones deban adoptar una modalidad particular, por lo que la previsión legal que establece su configuración como ligas y asociaciones se inscribe en la libertad de configuración legislativa, más aún cuando el funcionamiento de tales asociaciones ha sido previsto por normas anteriores, dirigidas a garantizar su idoneidad en términos de protección de los derechos de usuarios y consumidores.

Señala, como lo hacen algunos de los intervinientes, que las normas acusadas no implican que los usuarios y consumidores tengan vedado asociarse a través de agrupaciones de diversa índole, como sucede con las corporaciones o fundaciones. En contrario, el objetivo de la Ley 1086/06 *“es favorecer más aun a los usuarios, en la medida que ejercer la judicatura para optar por el título de abogado, es un mecanismo adicional en defensa de sus intereses, que le permite a los judicantes aplicar sus conocimientos jurídicos enfocados a la protección del consumidor, y es por tanto, que el espíritu del legislador es proteger de manera adecuada a los consumidores, por lo que no es admisible el argumento de la demandante, que el legislador al utilizar las expresiones ligas y asociaciones le está confiriendo unos privilegios a las mismas, en detrimento de otras formas de organizaciones que velan por salvaguardar los derechos de los consumidores, desconociendo con ello el principio constitucional de la igualdad.”*

Estas mismas consideraciones son aplicables para el requisito de pertenencia de la liga o asociación a la organización nacional, puesto que este no implica que deba existir una sola entidad de este carácter. En cambio, tal condición debe entenderse como una válida decisión legislativa, que está dirigida a garantizar la seriedad e idoneidad de los convenios que realicen las universidades con las organizaciones. Para la Vista Fiscal, *“[L]a constitución o no de organizaciones de carácter nacional es una decisión que toman al interior cada una de las ligas y asociaciones, y en ese sentido no es razonable la apreciación de la demandante de que la ley obliga a las entidades que defienden los intereses de los consumidores a afiliarse a la única organización nacional que exista en el país, pues en ejercicio del derecho de asociación es dable conformar más de una organización de carácter nacional, con las cuales las universidades puedan suscribir el convenio.”*

Para la Procuraduría General, empero, estas consideraciones no son aplicables para el caso de la exigencia de vigencia mínima de cinco años. En este caso, se está ante un requisito arbitrario, que no busca cumplir con ninguna finalidad constitucionalmente legítima y que, por tal razón, viola el derecho a la igualdad entre las distintas organizaciones de consumidores y usuarios. A su juicio, la posibilidad de contar con la asesoría de estudiantes de judicatura se basa en que la agrupación correspondiente cumpla con los requisitos previstos en la ley para su constitución. Por ende, *“...si lo perseguido por el legislador es velar por la protección de los derechos de los consumidores, agregando un mecanismo importante como es el apoyo jurídico a las ligas y asociaciones a través de los conocimientos jurídicos, la limitante de los cinco años no es admisible, pues objetivamente no se vislumbra que se constituya en un elemento que contribuya al mejoramiento del servicio prestado por los judicantes, ya que la actividad de acompañamiento de los judicantes a las ligas y asociaciones la pueden desempeñar eficazmente, tanto en las que han sido constituidas hace más de cinco años como en aquellas que con menor tiempo de funcionamiento, se ajustan a los requerimientos legales para cumplir sus objetivos. || Es por ello, que el diseño legal del artículo 4 de la Ley 1086 de 2006, respecto de la limitante de los cinco años, genera una discriminación entre las ligas y asociaciones de consumidores que no tiene amparo en la Constitución Política.”*

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra un aparte de una disposición que forma parte de una Ley.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. La ciudadana Castillo Burbano considera que diversos apartados del título y de los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 1086 de 2006 violan los derechos fundamentales a la igualdad y de asociación. En síntesis, considera que los requisitos que prevén esos apartados para que las asociaciones establecidas para la defensa de los consumidores puedan contar con la asesoría de estudiantes de derecho que realizan la práctica de judicatura, solo pueden ser cumplidos por la CCC. En consecuencia, se priva injustificadamente a los usuarios de las demás asociaciones de la posibilidad de contar con dicha asesoría. Esta consecuencia,

las disposiciones demandadas involucran (i) una discriminación injustificada en contra de dichos usuarios; (ii) la afectación del derecho de asociación de los mismos, quienes encuentran en los apartados acusados un desestímulo para integrar formas asociativas distintas a la CCC.

Algunos de los intervinientes sostienen que la Corte debe declararse inhibida para adoptar una decisión de fondo, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda. Advierten que la censura planteada por la actora no se deriva del tenor literal de los preceptos demandados, sino de una interpretación sesgada de los mismos, circunstancia que desconoce el requisito de certeza exigible del cargo de inconstitucionalidad. Adicionalmente estos mismos intervinientes, junto a otros, expresan que de no aceptarse la inhibición, los apartados acusados se avienen al Texto Constitucional. Ello en razón a que son expresión de la libertad de configuración legislativa sobre la materia y están sustentados en la necesidad de que las organizaciones de consumidores en las que los estudiantes de judicatura ejerzan sus prácticas, cuenten con la idoneidad suficiente para el éxito de las mismas. Agregan que el uso de expresiones como *ligas* o *asociaciones* de usuarios, se explica en el hecho que normas legales anteriores han previsto esas formas asociativas como propias de los consumidores.

Sin embargo, uno de los intervinientes sostiene que, a pesar de la exequibilidad general de los apartados acusados, esa conclusión no se predica de la expresión “*la organización nacional*”, prevista en el artículo 4º de la Ley 1086/06. Una exigencia de esta naturaleza no está relacionada con los fines de idoneidad de la práctica jurídica, por lo que se muestra como un obstáculo para el ejercicio del derecho a asociación por parte de los consumidores. Además, tampoco está relacionada con la representatividad de sus asociaciones o con la protección de los derechos de los consumidores.

A su vez, el Ministerio Público propone la inexecutable de la exigencia de que la liga o asociación tenga una existencia activa de al menos cinco años, para que pueda “*gozar del beneficio*” de contar con estudiantes de judicatura a su servicio. Señala que esta previsión no busca cumplir con ningún fin constitucionalmente legítimo, pues no existe evidencia que las organizaciones que tengan menos tiempo de vigencia no sean igualmente idóneas para proteger los derechos de los consumidores y, por ende, requieran contar con la asesoría jurídica que brindan los estudiantes de judicatura. Así, un requisito de este carácter configura una discriminación injustificada contraria al derecho a la igualdad.

3. Con base en lo expuesto, la Sala encuentra que corresponde a la Corte en esta oportunidad definir el siguiente problema jurídico: ¿Viola la Constitución la norma legal que supedita la suscripción de convenios entre organizaciones establecidas para la defensa de los derechos de los consumidores y las facultades de Derecho, destinadas a realizar la práctica de judicatura de los estudiantes de estas en aquellas, a que dichas organizaciones (i) estén constituidas como ligas o asociaciones de consumidores; (ii) pertenezcan a una organización nacional; y (iii) tengan existencia activa de al menos cinco años?

Para resolver esta controversia, la Corte adoptará esta metodología: En primer lugar, y habida consideración que algunos intervinientes exponen argumentos en ese sentido, la Sala determinará si el cargo propuesto por la actora es apto para adelantar un juicio de constitucionalidad. Superada afirmativamente esta etapa del análisis, la Corte hará una breve exposición sobre el contenido y alcance del derecho de asociación en general, y el derecho a conformar asociaciones para la defensa del consumidor en particular. Luego, hará algunas consideraciones, fundadas en decisiones anteriores de esta Corporación sobre las finalidades constitucionales de las prácticas de judicatura que realizan los estudiantes de derecho. Por último, conforme las reglas que se deriven de las anteriores instancias del estudio, resolverá el cargo objeto de la demanda de la referencia.

Existencia de cargo de inconstitucionalidad

4. La actora considera que los apartados acusados, en tanto incorporan un grupo de requisitos para que las asociaciones de consumidores puedan suscribir acuerdos con las Facultades de Derecho, destinados a que sus estudiantes desarrollen la práctica de judicatura en esas instituciones, configura un trato discriminatorio, que a su vez contraría el derecho a la igualdad.

El cargo propuesto, a juicio de la Sala, cumple con los presupuestos para efectuar un juicio de constitucionalidad sobre las normas demandadas. En efecto, la demandante identifica los sujetos afectados con la medida: de un lado, las asociaciones que cumplen con los requisitos previstos en los apartados acusados, que según la demanda se restringe a la CCC, y de otro, las demás organizaciones que aunque no cumplen con las condiciones anotadas, tienen por objeto la defensa de los intereses de

consumidores y usuarios. Además, propone un término de comparación discernible por la Corte: tanto las asociaciones de consumidores y usuarios que llenan los requisitos previstos en la norma acusada, como las demás organizaciones conformadas para el efecto, cumplen la función de brindar asesoría a los consumidores y usuarios, razón por la cual deben, en criterio de la actora, recibir un tratamiento jurídico análogo en lo que respecta a la posibilidad de suscribir los citados convenios. Finalmente, a partir de las consideraciones expresadas, considera que los apartados demandados configuran una discriminación injustificada, pues advierte que no existe ninguna razón admisible para la diferenciación derivada de dichas disposiciones. A su vez, sostiene que esa diferenciación afecta el derecho de asociación de los consumidores y usuarios, pues desestimula, por ministerio de la ley, su adherencia a organizaciones distintas a las que cumplen con los requisitos previstos en la disposición demandada, que en criterio solo son cumplimentados por la CCC.

5. Como se observa, los aspectos planteados resultan suficientes para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo. Contrario a como lo sostienen algunos de los intervinientes, la interpretación que realiza la ciudadana Castillo Burbano no está basada en el entendimiento parcializado de los preceptos acusados sino, en contrario, en una valoración plausible de los requisitos previstos en ellos. Así, tanto otro grupo de intervinientes como el Procurador General, han planteado argumentos sustantivos sobre la constitucionalidad de la normativa objeto de censura, situación que acredita la existencia de argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, que permiten la adopción de sentencia en el asunto de la referencia. Por ende, superada esta primera etapa de análisis, procede la Sala a realizar el estudio subsiguiente, de acuerdo con la metodología explicada en apartado precedente.

El derecho de asociación de los consumidores y usuarios

6. Como lo ha resaltado la Corte en decisiones anteriores, el tratamiento de los derechos de los consumidores y usuarios tuvo un cambio significativo a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. En el periodo preconstitucional, la relación entre los sujetos que concurren al circuito comercial de distribución de bienes y servicios (productores, comercializadores y consumidores) estaba basada en las reglas propias del liberalismo económico. Los consumidores, en su condición de adquirentes de los productos, estaban en un plano de igualdad de negociación con los oferentes de los mismos y, en caso que se encontraran desequilibrios en su compraventa, bien por desigualdades ostensibles en el precio o en la calidad exigible de las mercaderías, tenían a su disposición las herramientas propias del derecho civil para reparar el daño sufrido (resarcimiento de la lesión enorme, saneamiento por evicción o por los vicios ocultos del bien, responsabilidad civil contractual, etc.). Esto implicaba, como es obvio, la presunción que los productores, intermediarios y consumidores (i) acceden al mercado en idénticas condiciones; (ii) tienen a su disposición el mismo grado y calidad de la información; (iii) poseen idénticas condiciones de acceso a la solución jurisdiccional de los conflictos que se susciten en esas relaciones de intercambio.

El cambio cualitativo antes citado radica en el reconocimiento, por parte del derecho constitucional, de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo. De un lado, el avance de la ciencia y la tecnología en la sociedad contemporánea y, sobre todo, la especialización en los procesos productivos, ocasiona grandes asimetrías de información entre los sujetos que concurren al intercambio de bienes y servicios. En efecto, los consumidores suelen carecer del conocimiento y experticia suficientes para discernir acerca de los aspectos técnicos que definen la calidad de los productos, incluso aquellos de consumo ordinario. De igual modo, los fabricantes y comercializadores son, en la mayoría de ocasiones, conglomerados empresariales que tienen a su disposición infraestructuras que, a manera de economías de escala, participan en el mercado económico e, inclusive, concurren ante las autoridades administrativas y judiciales con evidentes ventajas, habida cuenta la disponibilidad de recursos, asesorías profesionales permanentes de primer nivel y conocimiento acerca del funcionamiento de las instancias de resolución de conflictos jurídicos, derivada de la condición de litigantes recurrentes "

7. Los consumidores, en ese marco de información asimétrica y desigualdades fácticas con los comercializadores y productores, adoptan sus decisiones de adquisición de bienes y servicios basados, esencialmente, en relaciones de confianza. El prestigio obtenido por determinada marca, la novedad del bien o, en muchas ocasiones, el éxito mediático de una campaña publicitaria, llevan al consumidor a optar por determinado producto, incluso en aquellos casos en que su uso conlleva riesgo social, como sucede con los alimentos, los fármacos de venta libre, los vehículos, etc.

Estas condiciones fueron advertidas por el Constituyente, quien consagró en el artículo 78 de la Carta Política herramientas definidas, destinadas a proteger a los consumidores de las consecuencias del desequilibrio sustancial antes explicado. Así, la norma constitucional citada prevé mandatos particulares, relativos tanto a aspectos prescriptivo-sancionatorios, como de participación. En primer término, delega en el Congreso la responsabilidad de regular el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que deba suministrarse al público en su comercialización. Este deber, como se observa, reconoce que los fabricantes y comercializadores tienen a su favor un poder de hecho, cuyo uso debe ser limitado mediante prescripciones jurídicas que obliguen a que la calidad de los productos y la información inherente a la misma sean objeto de control por autoridades administrativas y, en determinados eventos, judiciales.

De otro lado, se adscribe responsabilidad, de conformidad con la ley, a quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios, atentan contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios. Esta es la contrapartida de la competencia del legislativo para establecer límites a la actuación de fabricantes e intermediarios, la cual no estaría completa con la posibilidad de establecer un régimen sancionatorio respecto de las conductas que afecten la relación de confianza en la que los ciudadanos basan sus decisiones de consumo. Por último, el precepto constitucional dispone obligaciones concretas a cargo del Estado, dirigidas a garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Estas organizaciones, al tenor del mandato superior, deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Los diversos planos que conforman el derecho colectivo de los consumidores a acceder a bienes y servicios de calidad, han hecho que la jurisprudencia constitucional confiera a esa garantía carácter *poliédrico*. Así, en la sentencia C-1141/00 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), que realizó el control de constitucionalidad de algunas normas del Decreto Ley 3466/82 sobre restricción de responsabilidad a favor de los comercializadores de bienes y servicios, la Corte estableció que *“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.”*

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

El Estado constitucional, desde esa perspectiva, es un escenario que propugna por la deliberación pública de las decisiones que inciden en la eficacia de los derechos. Esto demuestra que la participación, a la luz del actual ordenamiento superior, comparte el mismo carácter expansivo que el principio democrático, es decir, que su obligatoriedad no se reduce a las expresiones electorales o políticas, en un sentido más amplio, sino que resultan predicables de todas las formas de interacción social. Sobre el particular, la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que la participación ciudadana tiene una doble connotación de derecho-deber, pues la concurrencia de las personas en las decisiones que los afectan no solo se inscribe en el ejercicio de las

libertades públicas, sino que constituye una responsabilidad de los asociados en el marco del ejercicio democrático del poder político. Ha sostenido la Corte que *“A partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se operó un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación. La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización. Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales. (...) En ese orden de ideas, la participación ciudadana en la vida política, cívica y comunitaria debe observarse como un deber tanto de la persona como del ciudadano (C.P., art. 95); de esta manera, el principio de participación democrática más allá de comportamiento social y políticamente deseado para la toma de las decisiones colectivas, ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial de Estado social de derecho colombiano*

9. El reconocimiento que la Carta Política hace de la necesaria incidencia de las organizaciones de consumidores en la definición de las políticas públicas que les atañen implica, igualmente, que dichos sujetos están amparados por las garantías propias del derecho de asociación. En los términos del artículo 38 Superior, toda persona tiene derecho a asociarse libremente para desarrollar las actividades que los sujetos realizan en sociedad. Esta norma, igualmente, es replicada por lo dispuesto en instrumentos internacionales de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad. Así, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce a toda persona el derecho a asociarse libremente con otras, potestad que incluye la posibilidad de conformar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. Este derecho, en los términos de la misma norma, solo podrá ser objeto de restricciones previstas en la ley, que resulten necesarias en una sociedad democrática. De manera similar, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece una fórmula amplia, según la cual todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, sociales, laborales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. Este derecho está sometido, de forma análoga a como lo prevé el PIDCP, a las restricciones que prevea necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad u orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Como se observa, el derecho de asociación tiene la naturaleza propia de las libertades civiles, lo que implica que su goce efectivo incorpore su perspectiva positiva, entendida como la posibilidad de constituir asociaciones, y la negativa, consistente en la facultad de abstenerse de participar en dichas organizaciones. Estos han sido los planos de ejercicio del derecho que ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Así, cada uno de estos ámbitos fueron definidos por la Corte como *“facultad de toda persona para comprometerse con otra en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el estado”, capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico. En segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de “abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución.*

10. Debe resaltarse, igualmente, que el derecho de asociación no responde a una fórmula genérica aplicable a todas las formas de organización, sino que existen normas constitucionales que establecen principios y características particulares para determinados vínculos asociativos. Esto es evidente para el caso de las organizaciones de usuarios y consumidores, respecto de las cuales la Constitución ha previsto que deben estar subordinadas a condiciones de democracia interna y representatividad. A su vez, estas condiciones sirven de parámetro para determinar (i) el contenido y alcance del derecho de asociación en cada evento concreto; y (ii) los límites aplicables al margen de configuración legislativa, respecto de las disposiciones que regulan el ejercicio del derecho en cada uno de dichos escenarios. Al respecto, la Corte ha sostenido que *“Dado que existen diversas formas de asociación derivadas de los principios constitucionales, y que la Constitución no solo consagra el derecho de asociación de manera genérica sino que establece los alcances y prerrogativas de los diversos tipos de asociaciones, ha concluido la Corte que tales diferencias conllevan la existencia de consecuencias profundas tanto sobre las posibilidades de reglamentación legal como sobre los alcances del control de constitucionalidad. Así, la Constitución exige a ciertas*

asociaciones tener estructura democrática, como a los sindicatos y a los colegios profesionales, no así de manera expresa a otras formas asociativas como los partidos políticos, diferencia que tiene incidencia entonces en el control constitucional, sin que por ello el derecho de asociación deje de ser una garantía que las cubija a todas ellas, y por lo tanto su dimensión y alcance deberá ser respetado en cada una de las asociaciones que se consoliden.

11. Con base en los argumentos anteriores, resulta válido concluir que la Constitución prevé un ámbito de protección específico al derecho de los consumidores de asociarse con el fin de participar en el diseño de las políticas estatales que los afectan. Esta especificidad se concreta en la exigencia constitucional que dichas asociaciones estén dirigidas por criterios de democracia en sus procedimientos internos y representatividad. A su vez, en tanto expresión del derecho de asociación, se predicen a favor de consumidores y usuarios las garantías propias de esa libertad, en especial (i) la protección de las facetas positiva y negativa antes analizadas; y (ii) la imposición de límites al legislador para la regulación de aspectos vinculados a ese derecho, restricciones que a la luz de las normas internacionales de derechos humanos, refieren a aquellas vinculadas a la sociedad democrática, la seguridad nacional, la seguridad y orden públicos, la salud o la moral públicas y los derechos de los demás.

El fundamento constitucional de la práctica de judicatura

12. Como se explicó en detalle por la Corte en la sentencia C-1053/01 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), la normatividad vigente sobre la práctica de judicatura, entendida como la actividad jurídica que realizan los estudiantes de derecho como requisito para obtener el título de abogado, está consignada en el artículo 2º de la Ley 552 de 1999, norma que estipula que “[e]l estudiante que haya terminado las materias del p^{er}sum académico antes de la entrada en vigencia de la presente ley, elegirá entre la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o la realización de la judicatura.”

Con base en esta decisión del legislativo, el ordenamiento ofrece diversas alternativas para el desarrollo de la práctica de judicatura. Así, el artículo 23 del Decreto 3200/79, indica que estas prácticas pueden desarrollarse, de forma remunerada, continua y por el término de un año, en diversas instituciones de la Rama Judicial, Ejecutiva, del sector privado sometidas a la inspección y vigilancia de las Superintendencias, o como monitor de los consultorios jurídicos a cargo de las facultades de Derecho. Dentro de esta categoría, igualmente se inscribe el ejercicio del litigio con buen crédito y reputación moral, y durante dos años, según lo dispone el artículo 31 del Decreto 196/71. Del mismo modo, distintas normas permiten ejercer la judicatura *ad honorem* por el término de nueve meses, como son (i) auxiliar judicial en organismos de la Rama Judicial, las Fiscalías Delegadas y la justicia penal militar, según lo regula el Decreto 1862 de 1989; (ii) auxiliar del Defensor de Familia, adscrito al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conforme lo dispuesto en los artículos 55 y siguientes de la Ley 23 de 1991; (iii) defensor público de la Defensoría del Pueblo, práctica regulada en los artículos 21 y 22 de la Ley 24 de 1992; (iv) auxiliar jurídico *ad honorem* en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República, cargos autorizados por la Ley 878 de 2004; y (v) el ejercicio de la judicatura *ad honorem* en las ligas y asociaciones de consumidores y usuarios; al igual que como abogado o asesor jurídico entidad sometida a inspección, vigilancia y control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país, según lo regula la Ley 1086/06 objeto de análisis en esta sentencia.

13. La exigencia, por parte del legislador, de determinadas condiciones para la concesión del grado de abogado se inscribe en una ponderación entre la limitación constitucional a la libertad de escoger profesión u oficio, consistente en la facultad del legislador de exigir títulos de idoneidad como requisito para el ejercicio de las ocupaciones que conlleven riesgo social (Art. 26 C.P.) y la protección de la autonomía universitaria, que implica la potestad de las instituciones de educación superior para que, de acuerdo con la ley, determinen el contenido de sus programas académicos y los requisitos exigibles para obtener los grados correspondientes (Art. 69 C.P.) . Así, como lo ha definido la Corte, dicha autonomía refiere a la “*capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa y por ello al amparo del texto constitucional cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*”

La facultad del legislador de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las ocupaciones que impliquen riesgo social, así las

cosas, debe acompañarse con la autonomía que tienen las instituciones de educación superior. Por lo tanto, la exigencia mencionada debe cumplir con criterio de razón suficiente, que para el caso radica en que el requisito de grado esté relacionado con la adquisición de las habilidades profesionales que den al aspirante a título la *idoneidad* necesaria para ser depositario de intereses sociales de primer orden, como la vida, la libertad personal, la integridad familiar, la conservación del patrimonio, etc. En caso que los requisitos impuestos por el legislador desconozcan ese vínculo, constituirán un exceso en la facultad constitucional para establecer esas condiciones y la afectación correlativa tanto de la libertad de escoger profesión y oficio, como de la autonomía universitaria.

Sobre el particular, la Corte ha insistido en que la regla general es la libertad de expedición, por parte de los establecimientos educativos, de los títulos académicos correspondientes y, la excepción, la posibilidad de que el Estado imponga requisitos particulares, necesariamente atados a la idoneidad exigida para las ocupaciones que impliquen riesgo social. Así se ha indicado que “... *las universidades son autónomas para diseñar e implantar sus planes de estudio con miras a formar profesionales que respondan a una propuesta académica determinada, teniendo como premisa la formación de los educandos en los derechos humanos, la paz y la democracia, sin perjuicio de la inspección y vigilancia del Estado con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, la que debe ejercer el presidente de la república en los términos establecidos en la ley – artículos 67, 68 y 189.21 C.P.-* || *Y, están obligadas a otorgar a sus educandos los títulos a los cuales se han hecho acreedores por haber alcanzado las metas académicas propuestas, reconocimiento que además de hacer realidad las garantías constitucionales antes descritas, permite a los establecimientos educativos, profesores y alumnos fundamentar su propia estima en el reconocimiento que la sociedad otorga a sus miembros por el solo hecho de acceder al conocimiento.* || *Porque en materia de otorgamiento de títulos académicos esta Corte ha considerado que la regla general es su libre expedición, de tal suerte que los requisitos que el legislador imponga para su expedición deben responder a objetivos claros de protección del interés general, por razón del ejercicio de la actividad aprendida, atribución que además de restrictiva es indelegable.*

14. Para el caso puntual de la judicatura exigida a los egresados de los programas académicos de derecho, su validez constitucional radica, precisamente, en la existencia de una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pensum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho. De conformidad con la jurisprudencia citada, la exigencia de la judicatura es una expresión ajustada a la Constitución de la competencia del Congreso para establecer requisitos y condiciones para el ejercicio de profesiones que impliquen riesgo social. Ello debido a que el otorgamiento de espacios para que los futuros abogados y abogadas desarrollen habilidades que solo pueden adquirirse en la práctica profesional, redundaría necesariamente en la idoneidad de estos y, consecuentemente, en la satisfacción del interés general, representado en (i) los ciudadanos usuarios de sus servicios, que ven intervenidos sus derechos y libertades por la asesoría que brindan estos profesionales; (ii) el adecuado cumplimiento de los fines estatales (Art. 2º C.P.), en los casos que el profesional acceda al servicio público conforme las condiciones de mérito previstas en la Constitución y la ley.

Por último, debe la Sala resaltar que el margen de configuración legislativa respecto del establecimiento de requisitos para el acceso a títulos profesionales aplicados a las ocupaciones que conllevan riesgo social, no se restringe a la fijación de determinadas actividades, sino que también incorpora la posibilidad de prever requisitos particulares para el desarrollo de las mismas, a condición que estén vinculadas a la idoneidad del futuro profesional. Así, para el caso particular de la práctica de judicatura, el legislador podrá válidamente proferir disposiciones que, por ejemplo, obliguen a que las tareas que desempeñe el egresado se circunscriban a aquellas de índole jurídica o que determinen las características de las instituciones y/o los cargos que ejerza. Ello en la medida en que esas restricciones se basan en un criterio de razón suficiente que, se insiste, versa sobre el vínculo entre la naturaleza de la práctica jurídica y la satisfacción de las condiciones de idoneidad de que trata el artículo 26 de la Carta Política.

15. En conclusión, el establecimiento de requisitos para la obtención del título profesional correspondientes a profesiones que impliquen riesgo social, hace parte del margen de configuración del legislador, siempre y cuando tales requisitos tengan relación intrínseca con la idoneidad exigida del aspirante respectivo. La práctica de judicatura que realizan los egresados de la carrera de derecho cumple con las condiciones anotadas, por lo que el Congreso está constitucionalmente facultado para

regular las condiciones en que se desarrolle, la naturaleza de los cargos que puede desempeñar el egresado y las características que deben cumplir las instituciones que acogen a los practicantes. Ello, por supuesto, siempre y cuando tales exigencias estén relacionadas con la idoneidad en el ejercicio de la profesión de abogado.

Resolución de los cargos de inconstitucionalidad

La ciudadana Castillo Burbano considera que los requisitos impuestos por las normas acusadas para que los egresados de la carrera de derecho realicen la judicatura en las organizaciones de consumidores y usuarios, violan los derechos de igualdad y de asociación. En razón al carácter diferenciado de las acusaciones en relación con cada uno de estos requisitos, la Sala asumirá el análisis de cada uno de ellos por separado.

16. La demandante considera que el uso, por parte de las expresiones demandadas, de la acepción “*ligas y asociaciones*” vulnera la igualdad ante la ley, pues no todas las organizaciones de consumidores y usuarios tienen ese carácter, lo que implica que solo determinadas agrupaciones, en especial la CCC, podrían gozar del beneficio de contar con judicantes *ad honorem* que presten su asesoría jurídica. Sobre el particular, algunos de los intervinientes y el Procurador General sostienen que el uso de esa expresión para denotar a las organizaciones de consumidores y usuarios se inserta en el marco de configuración legislativa, que permite que el Congreso determine ciertas formas asociativas que protejan en mejor medida los derechos colectivos. Adicionalmente, tales denominaciones tienen origen en una práctica sostenida del ordenamiento jurídico, que había definido a las organizaciones de esa manera, sin que ello hubiera constituido restricción alguna al derecho de asociación de consumidores y usuarios.

La Sala advierte, sobre este particular, que la acepción *ligas y asociaciones* tiene origen en lo regulado por la Ley 73 de 1981 “*por la cual el Estado interviene en la distribución de bienes y servicios para la defensa del consumidor, y se conceden unas facultades extraordinarias*” y por el Decreto 1320 de 1982, reglamentario de aquella. La Ley 73/81 se restringió a conceder facultades *pro t mpore* al Gobierno Nacional para que dictara la regulación concerniente al control de la distribución o venta de bienes y servicios y al establecimiento de las sanciones y procedimientos para imponerlas a quienes violaran sus disposiciones. Para ello, determinó los aspectos objeto de regulación, dentro de los cuales dispuso, en el numeral 8  del artículo 1 , que el Ejecutivo regular  “*todo lo relativo a la organización, reconocimiento y régimen de control y vigilancia de las asociaciones y ligas de consumidores, así como las condiciones bajo las cuales puedan colaborar con el Estado, con el carácter de policía cívica, en su acción de protección al consumidor y participar en los organismos y dependencias que en desarrollo de esta misma ley puedan crearse.*”

Para cumplir con lo previsto en la disposición habilitante, el Gobierno profirió el Decreto 1320/82, cuyos artículos 1  y 2  definen normativamente lo que debe entenderse por liga y asociación de consumidores. En los términos de dicho precepto, liga de consumidores es “*toda organización constituida mediante la asociación de personas naturales, cuyo objeto sea garantizar la protección, la información, la educación y el respeto de los derechos de los consumidores de bienes y servicios.*” A su vez, las asociaciones de consumidores son “*las conformadas mediante agrupación de ligas de consumidores, o sindicatos de trabajadores, o cooperativas de trabajadores o de consumo, o asociaciones de padres de familia, o asociaciones de pensionados, o juntas de acción comunal que se formen a nivel municipal, comisarial, intendencial, departamental o nacional.*”

Del mismo modo, el artículo 3  *ejusdem* prevé que las ligas de consumidores podrán concurrir con las autoridades estatales, con el fin de velar, entre otros objetivos por: (i) la eficacia de los organismos y entidades que establezca la ley para la defensa del consumidor, así como por la eficacia de los funcionarios de dichos organismos y entidades; (ii) la observancia de las normas sobre precios dictadas por las autoridades gubernamentales y la racionalidad de los establecidos por los proveedores; (iii) la observancia de las normas sobre tarifas de servicios públicos; (iv) la idoneidad de las calidades de los bienes y servicios que se ofrecen al público y su ajuste a las normas técnicas expedidas por el Gobierno; (v) la exactitud de las pesas, medidas y volúmenes de los productos y mercancías; (vi) la protección a los arrendatarios de bienes muebles e inmuebles y la observancia de las normas relativas al contrato de arrendamiento; (vii) la conservación y la utilización racional del agua, la fauna, la flora y demás recursos naturales; (viii) la equidad en las condiciones de los sistemas de financiación que se exijan en las operaciones de compraventa o de titulación de bienes y servicios; (ix) el cumplimiento de las garantías ofrecidas por el productor o

proveedor; (x) la promoción de la organización de cooperativas de consumo y sistemas que hagan más eficientes el mercado de los productos; (xi) el impulso a la afiliación de los consumidores a las ligas ya organizadas y a la organización de nuevas ligas; (xii) la prestación en condiciones de equidad y eficiencia de los servicios de mercadeo, salud, educación, transporte y demás que interesen al consumidor; (xiii) la denuncia pública y ante las autoridades competentes de todos los hechos constitutivos de infracción penal o policiva que atenten contra los intereses y derechos del consumidor; (xiv) el abastecimiento suficiente de los mercados y mantenimiento de una oferta normal de bienes y servicios; (xv) la divulgación de los precios oficiales o racionales que rijan en determinado momento, y (xvi) la difusión amplia de los derechos del consumidor de las instituciones y mecanismos existentes para su defensa.

Las previsiones legales antes descritas, a juicio de la Sala, desvirtúan la censura expuesta por la ciudadana Castillo Burbano. En efecto, lo dispuesto por el Decreto 1320/82 configura lo que la filosofía del lenguaje denomina como una *definición estipulativa*, esto es, la convención sobre el uso futuro de un término en un determinado contexto y con independencia de su incidencia empírica. Esta definición, a su vez, comprende todas las formas asociativas de consumidores y usuarios, quienes en los términos del legislador corresponderán a las *ligas de consumidores*. Por lo tanto, no puede sostenerse válidamente que la acepción utilizada por la Ley 1086/06 ocasione una discriminación, puesto que todas las organizaciones destinadas a la defensa de los derechos colectivos de consumidores y usuarios, al margen de su denominación como persona jurídica, se inscriben dentro del concepto citado y, por tanto, hacen parte de los sujetos de derecho habilitados por el legislador para suscribir acuerdos destinados al ejercicio de las prácticas de judicatura. En consecuencia, la expresión “*ligas y asociaciones*” contenidas en la Ley 1086/06 se avienen a la Constitución.

17. La actora considera que la exigencia que hace el artículo 4º de la Ley 1086/06, consistente en que el convenio para el desarrollo de la práctica de judicatura deba realizarse entre la universidad respectiva y la *organización nacional a la que pertenezca la liga o asociación*, desconoce el artículo 38 Superior, pues obliga a las asociaciones organizadas para la defensa de los derechos colectivos de consumidores o usuarios a hacer parte de otras asociaciones, como paso previo para gozar de la posibilidad de contar con la asesoría jurídica de los egresados que realizan la práctica de judicatura. Esta consideración es apoyada por uno de los intervinientes, quien advierte que aunque la exigencia busca cumplir una finalidad válida –la asociación de los consumidores para defensa de sus derechos–, el medio escogido para cumplir ese medio no es idóneo, en tanto no genera ningún incentivo para que los consumidores y usuarios opten por constituir formas asociativas para la defensa de sus intereses.

En criterio de la Corte, la conclusión expuesta por la actora se deriva de una interpretación descontextualizada de la norma acusada, puesto que su lectura, aunada a la consideración de los demás apartados normativos que conforman la Ley 1086/06, es razonable concluir que la competencia exclusiva de “*la organización nacional*” para suscribir los convenios con las universidades, es inexistente. En contrario, esa competencia se extiende a las ligas y asociaciones de consumidores, como pasa a explicarse.

18. Tanto en el título de la Ley 1086/06, como del artículo 1º de la misma normatividad, se prevé de forma clara y expresa que la realización de la judicatura por parte de los egresados de la carrera de derecho se llevará a cabo en las ligas y asociaciones de usuarios, antes cuya naturaleza jurídica que están definidas por el Decreto 1320 de 1982, como tuvo oportunidad de exponerse en el fundamento 16 de esta decisión. Así, configuraría una interpretación irrazonable de los preceptos acusados concluir que a pesar que la norma, en su conjunto, establece que la judicatura se adelantará en las ligas y asociaciones, se impida que estas suscriban los convenios correspondientes y se les someta a una labor de intermediación por parte de confederaciones u otras instituciones que se inscriban en el concepto de “*organización nacional*”. En efecto, cuando el legislador asigna una competencia definida, en este caso a las ligas y asociaciones de consumidores, es evidente que del mismo modo las inviste de las potestades y atributos necesarios para ejercerla. Por ende, si el objetivo de la Ley 1086/06 es permitir el ejercicio de la judicatura en las ligas y asociaciones de usuarios, la interpretación pertinente de la norma acusada es que los convenios a efectuarse por las universidades estén en cabeza de esas modalidades asociativas.

Ahora bien, revisado el contenido de los distintos apartados normativos que conforman el artículo 4º de la Ley 1086/06, la Sala arriba a idéntica conclusión que a la expresada anteriormente. Esta norma prevé la necesidad que la universidad respectiva postule a los estudiantes interesados en realizar la judicatura, en las ligas o asociaciones de consumidores. Seguidamente, y este es el apartado que interpreta erróneamente la demandante, el artículo 4º establece que “*Para estos efectos, la organización*

nacional a la que pertenezca la liga o asociación de que se trate, deberá tener suscrito con la universidad respectiva un convenio especial que permita acreditar, por parte del egresado, el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan sobre el particular, con el propósito de garantizar la eficacia de ese programa.” La lectura aislada de este apartado llevaría a considerar que solo esa *organización nacional* es la que está llamada a suscribir convenios especiales con las universidades para la práctica de la judicatura. Sin embargo, el enunciado siguiente aclara el tópico, pues establece que *“Para gozar de estos beneficios (que refieren a la asesoría jurídica que brindan los judicantes) las ligas y asociaciones de consumidores deberán estar legalmente constituidas, ser organizaciones idóneas y tener una existencia activa de por lo menos cinco años continuos, a partir de su reconocimiento por la autoridad competente.* En ese sentido, para la Sala es necesario concluir que son las ligas y asociaciones las que van a servir de institución de acogida de los egresados, de modo tal que son ellas las llamadas a suscribir los convenios especiales a los que alude el artículo 4°. Así, la referencia que hace la norma acusada a la *“organización nacional”* tiene como único propósito regular la situación jurídica, relativa a los convenios, en los casos que la liga o asociación pertenezca a una institución de esa naturaleza. En los demás casos, los convenios deberán suscribirse entre la universidad y la liga o asociación de que se trate.

En suma, el entendimiento que hace la ciudadana Castillo Burbano de la disposición demandada está basado en una interpretación descontextualizada de la misma, que desconoce las finalidades que tuvo el Congreso al expedir la Ley 1086/06, propósitos que se evidencian en los demás artículos que conforman esa normatividad. Por ende, la Sala declarará exequible la expresión *“la organización nacional a la que pertenezca”*, contenida en el artículo 4° de la Ley 1086/06. Ello debido a que, como se demostró en precedencia, esta expresión no puede comprenderse de modo tal que implique que el convenio con la universidad respectiva solo pueda suscribirse con la organización nacional, sino que, en cualquier caso, las ligas y asociaciones de consumidores, junto con dichas organizaciones, también están autorizadas, de forma autónoma, para adelantar dichos convenios.

19. Por último, la actora sostiene que la condición prevista en el artículo 4° de la Ley 1086/06, consistente en que la liga o asociación deba contar con una existencia activa de al menos cinco años continuos como condición para contar con la asesoría jurídica de los egresados que desarrollan la práctica de judicatura, incorpora una discriminación injustificada. Esta conclusión es apoyada por el Ministerio Público, quien considera que el requisito objeto de examen no cumple ninguna finalidad constitucionalmente legítima y, antes bien, otorga un tratamiento diferenciado entre organizaciones que tienen la misma finalidad de promoción y defensa de los derechos colectivos de consumidores y usuarios y, por lo tanto, deben ser igualmente acreedoras de la posibilidad de contar con la citada asesoría jurídica.

Sobre este preciso particular, la Corte debe recabar en la regla jurisprudencial fijada en esta sentencia, según la cual el legislador está habilitado para establecer previsiones concretas acerca de las características de los requisitos para la obtención de títulos, respecto de profesiones que conlleven riesgo social. Como se indicó, esa facultad del Congreso es constitucionalmente legítima, siempre que se acredite una razón suficiente que vincule el requisito impuesto con la consecución de la idoneidad en la profesión. A juicio de la Sala, resulta razonable que el legislador disponga que las ligas y asociaciones de consumidores y usuarios cuenten con un término mínimo de funcionamiento, como requisito previo para quedar facultadas para suscribir los convenios destinados a la práctica de la judicatura. Esto debido a que es evidente que cuando una asociación ha ejercido de forma estable sus actividades por un periodo determinado, ha logrado una fortaleza institucional y organizacional suficiente para que el egresado de la carrera de derecho tenga a disposición un escenario apto para perfeccionar su práctica profesional.

En ese sentido, debe insistirse en que la legitimidad constitucional de los requisitos impuestos por el legislador para la práctica de judicatura, no debe analizarse únicamente desde la perspectiva de las prerrogativas jurídicas reconocidas a favor las asociaciones de consumidores y usuarios, sino también desde el interés general comprometido en la idoneidad de esa práctica. Para el caso propuesto, es claro que ese interés está estrechamente vinculado a la disminución del riesgo social de que trata el artículo 26 Superior, objetivo que se cumple a través del perfeccionamiento de los requisitos impuestos para la consecución del título en las profesiones correspondientes. Para el evento específico de los egresados de la carrera de derecho, interesa a la sociedad en su conjunto y, en especial, a los futuros usuarios potenciales de los servicios profesionales que prestará el estudiante, que la práctica de judicatura cumpla con unos estándares mínimos que cualifiquen las habilidades del egresado. Esos estándares pasan, necesariamente, por la trayectoria comprobada de la institución en que se desarrolla la práctica.

La trayectoria, así entendida, toma la forma de un requisito objetivo, que se inserta en la libertad de configuración legislativa en materia de definición de requisitos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones que conllevan riesgo social. En efecto, estos requisitos deben apelar a condiciones materiales de la institución correspondiente, a partir de los cuales sea posible corroborar que cuenta con las instancias para que el egresado pueda desarrollar actividades que redunden en su perfeccionamiento profesional. Así, la Sala se aparta de la consideración del Ministerio Público, de acuerdo con la cual basta que la liga o asociación de consumidores cumpla con los requisitos legales previstos para su constitución, para que pueda comprobarse su idoneidad como institución de acogida de los estudiantes de judicatura. En contrario, existe sustento a la decisión del legislador de exigir que esa institución funcione continuamente por un lapso suficiente para que obtenga un número representativo de consumidores y usuarios afiliados, perfeccione sus procedimientos democráticos internos, fortalezca su infraestructura institucional, logre reconocimiento en la comunidad en la que se encuentre inserta, amplíe su cobertura y lidere procesos de defensa de los derechos colectivos de que trata el artículo 78 Superior.

Inclusive, puede sostenerse válidamente que la inexistencia de requisitos materiales de trayectoria de las organizaciones de consumidores y usuarios, distintos al cumplimiento de las condiciones legales para su constitución, desvirtuaría la naturaleza constitucional de las prácticas de judicatura. En apartado anterior de esta sentencia se expuso cómo la legitimidad de que el legislador prevea determinados requisitos para la obtención de títulos profesionales en aquellas ocupaciones que implican riesgo social, radica en el fin constitucionalmente imperioso que los egresados ejerzan sus labores bajo condiciones de idoneidad. La hipótesis consistente en que se constituyan agremiaciones de consumidores con el solo fin de permitir la práctica de judicatura, sin que les resulten exigibles determinados atributos objetivos que acrediten tales condiciones de idoneidad, desvirtuaría la finalidad antes anotada.

Por ende, resulta razonable que se fije el término de cinco años de funcionamiento continuo, como condición para que la liga o asociación pueda servir de institución de acogida de los egresados que desarrollan la práctica de judicatura. Debe insistirse que esta práctica, en el marco de análisis propuesto en esta sentencia, responde a dos condiciones específicas: (i) la posibilidad que ligas y asociaciones constituidas para la defensa de consumidores y usuarios puedan contar con la asesoría legal de los egresados de la carrera de derecho; y (ii) la necesidad que las instituciones de acogida cuenten con las condiciones materiales que permitan que la práctica profesional se cumplan bajo criterios de idoneidad. Es evidente que la exigencia consistente en que la organización de consumidores y usuarios cuente con una trayectoria de al menos cinco años continuos apunta hacia esa última dirección. En consecuencia, el requisito analizado no se opone a la Constitución y antes bien, se inserta en el margen de configuración normativa reconocido al legislador para la materia, razón por la cual la Sala lo declarará exequible por los cargos analizados en esta sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*las ligas y asociaciones*” contenida en el título y en los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 1086 de 2006 “*por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de usuarios*”.

SEGUNDO: Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta decisión, la expresión “*la organización nacional a la que pertenezca*” contenida en el artículo 4º de la Ley 1086 de 2006 “*por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de usuarios*”.

TERCERO: Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta decisión, la expresión “*y tener una existencia activa de por lo menos cinco años continuos*”, contenida en el artículo 4º de la Ley 1086 de 2006 “*por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de usuarios*”.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

Aclaración de voto.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Sentencia C-749/09