



Referencia: Expediente D-11777

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3° del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014

Accionante: Carlos Saúl Sierra Niño

Magistrado Ponente (e.):
IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución, el ciudadano Carlos Saúl Sierra Niño demandó parcialmente el numeral 3° del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014, que estableció los deberes de los afiliados a las cámaras de comercio.

2.- Mediante auto de dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por no haberse cumplido los requisitos contemplados en el artículo 2° del Decreto ley 2067 de 1991, puntualmente el de la especificidad. En virtud de lo anterior, se concedió el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación del auto inadmisorio, para que procediera a corregir la demanda en los términos allí señalados.

3.- El veintitrés (23) de noviembre dos mil dieciséis (2016), el actor presentó escrito de corrección, argumentando que la disposición acusada vulnera la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, el principio de legalidad y el debido proceso por cuanto la posibilidad de que se pierda la calidad de afiliado a una cámara de comercio, por el simple hecho de actuar en contra de las buenas costumbres y la moral crea un grado de discrecionalidad muy alto para el comité disciplinario que tomaría la decisión con base en sus propias creencias y postulados.

4.- Mediante auto de nueve (9) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) se admitió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el numeral 3° del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014. En la misma providencia se dispuso la fijación en lista del asunto y simultáneamente corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su rigor. Ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Industria, Comercio y Turismo; también, invitó a que emitieran su opinión sobre la demanda de la referencia a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, del Rosario, Sergio Arboleda y Santo Tomás, así como a las cámaras de comercio de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Confecámaras.

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

II. TEXTO DE LA NORMA PARCIALMENTE ACUSADA

A continuación, se resalta el aparte demandado:

“LEY 1727 DE 2014 **(Julio 11)¹**

Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 16. Deberes de los afiliados: Los afiliados a las Cámaras de Comercio deberán:

- 1. Cumplir con el reglamento interno aprobado por la Cámara de Comercio.*
- 2. Pagar oportunamente la cuota de afiliación o su renovación.*
- 3. Actuar de conformidad con la moral y las buenas costumbres.***
- 4. Denunciar cualquier hecho que afecte a la Cámara de Comercio o que atente contra sus procesos electorales”.*

III. LA DEMANDA

1.- El demandante considera que el numeral impugnado vulnera el Preámbulo y los artículos 1°, 6°, 16 y 29 superiores.

2.- Señala que la expresión “actuar de conformidad con la moral y las buenas costumbres” infringe abiertamente el Preámbulo de la Carta Política porque

¹ Diario Oficial No. 49.209 de 11 de julio de 2014.

no describe de manera precisa cuáles son las conductas que al ser realizadas por el afiliado a la cámara de comercio atentarían contra la moral y las buenas costumbres, por lo que considera que la norma es vaga y abstracta.

3.- En su concepto, el numeral 3° del artículo 16 de la ley 1727 del 2014 también vulnera los derechos a la dignidad humana, y libre desarrollo de la personalidad, contenidos en los artículos 1°, 6° y 16 de la C. Pol., toda vez que una prohibición relacionada con la moral y las buenas costumbres excede la potestad sancionadora del Estado. Para el actor la indeterminación de la conducta y la clase de regulación que persigue invade ámbitos personales, pone en riesgo de una manera desproporcionada los derechos y valores constitucionales, así como uno de los fines del Estado Social de Derecho, esto es, el encaminado a hacer compatibles distintos proyectos de vida sin discriminación alguna.

4.- En ese sentido, sostiene que la dignidad humana comporta un significado filosófico según el cual todas las personas poseen las mismas condiciones para desarrollarse en sociedad, sin discriminaciones de raza, sexo, religión, inclinación política o económica.

5.- Indica sobre este punto que la norma va en contra del principio de dignidad en su postulado de vivir como se quiere y el derecho fundamental del libre desarrollo de la personalidad, dado que para ser afiliado se debe actuar conforme a la moral y las buenas costumbres preestablecida por el ente, *“...so pena de incurrir en una causal de pérdida de la calidad de afiliado lo cual está en contra de toda la jurisprudencia y la doctrina sobre el derecho de las personas de crear su propio plan de vida y seguir sus ideales sin interferencia del mundo exterior, lo cual violenta los principios y valores fundamentales contemplados en la Carta Política”*.

6.- De otro lado precisa que imponer a los afiliados de las cámaras de comercio el deber de actuar conforme a una moral social es discriminatorio porque sería *“simplemente una moral de las mayorías”*, y subraya que dicho concepto de moral es vago y ambiguo, tal como lo determinó la Corte Constitucional en la Sentencia C-350 de 2009.

7.- Igualmente sostiene que la norma acusada desconoce el principio de legalidad al establecer como causal para perder la condición de afiliado a una cámara de comercio actuar contra la moral y las buenas costumbres, dado que la indeterminación de dichos conceptos vulnera el artículo 6° Superior que establece que los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, sin incluir las buenas costumbres y la moral, desconociendo de este modo el principio de legalidad². Agrega que

² Cita en la corrección de la demanda la sentencia C-444 de 2011 que expuso que el principio de legalidad se erige en principio rector del ejercicio del poder, subrayando que no existe facultad, función o acto que pueda desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma clara, expresa y precisa y en la ley.

dichos conceptos son subjetivos y dependen de la cultura a la cual se pertenece, por lo que recae en cada quien definir qué es lo moral, lo bueno y lo malo.

8.- Finalmente, insiste en que la pérdida de la calidad de afiliado por el simple hecho de actuar en contra de la moral y las buenas costumbres crea un grado de discrecionalidad muy amplio, en donde se podría perder la condición de afiliado a una cámara de comercio a partir de un concepto vago e indeterminado que puede partir de interpretaciones subjetivas para determinar su contenido.

IV. INTERVENCIONES

1.- Superintendencia de Industria y Comercio

1.1. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC) Jazmín Rocío Soacha Pedraza, solicitó a la Corte declarar la **exequibilidad** de la norma demandada.

1.2. En primer lugar, indicó que las cámaras de comercio son instituciones que derivan su existencia de una autorización legal conferida al Gobierno para crearlas, de naturaleza corporativa, gremial, privada y sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes inscritos en el respectivo registro mercantil, a quienes en virtud del esquema de descentralización por colaboración previsto en el artículo 209 de la C.Pol., les han sido atribuido funciones directamente por la ley, sujetándose a los postulados y reglas de derecho público.

1.3. De otro lado, señaló que dentro de las funciones establecidas en el Decreto 4886 de 2011, le corresponde a la SIC el control y vigilancia de las cámaras de comercio, sus federaciones confederaciones, por lo que estima se encuentra facultada para decretar, previa investigación, la suspensión o cierre de las cámaras, imponer multas, aprobar su reglamento interno, y vigilar las elecciones de sus juntas directivas³.

1.4. Con posterioridad argumentó que como las cámaras de comercio son instituciones creadas con la finalidad de contribuir al desarrollo económico, empresarial y social de las regiones, en la Ley 1727 de 2014 se busca velar porque sus juntas directivas estén conformadas por empresarios que cumplan con unos requisitos mínimos que permita el desarrollo de estas instituciones y por ende, del país.

1.5. Sobre este punto, citó lo que se estableció en la Gacetas del Senado No. 202 y 260 de 2014 en el cual se advirtió que el objeto de la ley era el de *“...contrarrestar hacia el futuro las dificultades e irregularidades que en repetidas ocasiones (y con mayor ocurrencia en los últimos años) se han*

³ Cita el artículo 11 del Decreto 4886 de 2011.

presentado en el desarrollo de las elecciones de los miembros de las juntas directivas de las cámaras de comercio, así como fortalecer los distintos escenarios de gobernabilidad de los entes camerales, pilar del desarrollo regional”.

1.6. De otra parte, explicó que la Ley 1727 de 2014 implementó lo siguiente: (i) la definición de los tipos de miembros de las juntas directivas, haciendo una clara diferenciación entre los afiliados elegidos y los designados directamente por el Gobierno; (ii) el número de miembros de las juntas directivas señalando los parámetros para establecer dicha conformación según el número de afiliados a la cámara respectiva, la importancia del ente cameral, y su determinación según el Gobierno estableciendo un rango de 6 a 12 miembros; (iii) la definición del *quorúm* deliberatorio y decisorio cualificado de la junta directiva; (iv) el período de permanencia en que puede durar un miembro de la junta directiva de la cámara de comercio⁴; y (v) las bases para estructurar la responsabilidad de los miembros de las juntas directivas estableciendo una obligación solidaria e inmediata frente a los daños causados en las cámaras por cualquiera de sus miembros, instaurando un límite para el pago de la indemnización⁵.

1.7. Con relación a la demanda afirmó que si bien es cierto los conceptos de “*moral y buenas costumbres*” son indeterminados, también lo es que dicha ambigüedad no se traduce en la inexequibilidad de la norma, o que el uso de estos términos implique una prohibición taxativa para que el legislador los pueda incorporar en un texto normativo. En efecto, expuso que la Corte ha señalado que los conceptos indeterminados son en principio inconstitucionales, en lo que se refiere a la protección de minorías⁶, pero que tal interpretación no debe dársele un alcance ilimitado, puesto que no necesariamente la utilización de dichos conceptos conlleva al desconocimiento de derechos fundamentales, ya que estos pueden ser determinados en el caso concreto.

1.8. Informó sobre este punto que aunque el concepto de “*moral y buenas costumbres*” no es determinado puede llegar a ser determinable como se estableció en la sentencia C-530 de 2003 que dispuso que dichas categorías conceptuales pueden ser superables en forma razonable, es decir, “*(...) que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados*”.

1.9. De otra parte, observó que la norma demandada debe ser interpretada de manera integral, pues lo que busca es regular la administración y dirección de

⁴ En el artículo 5º de la Ley 1727 de 2014 se extendió el período de permanencia que puede durar un miembro de la junta directiva de las cámaras de comercio, estableciendo que puede ser hasta por 4 años y precisando que puede ser reelegido por una sola vez y de forma inmediata.

⁵ Artículos 7 y 8 de la Ley 1727 de 2014.

⁶ Cita la Sentencia C-350 de 2009.

las cámaras de comercio con el fin de prevenir el ejercicio de prácticas indebidas por parte de los comerciantes inscritos en el registro mercantil. En relación con este punto indicó que los afiliados a dichas corporaciones deben actuar conforme a la buena fe, lealtad, diligencia, confidencialidad y respeto, y que dichos comportamientos resultan fundamentales para la estabilidad y el afianzamiento de dichas entidades, ya que los afiliados al ser los administradores deben actuar de forma correcta, sin dilaciones ni maniobras que atenten contra el interés general.

1.10. Por otro lado, citó la sentencia C-224 de 1994 que al realizar el control de constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 153 de 1887, estableció la exequibilidad de esta norma que dice que *“la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana, constituye derecho, a falta de legislación positiva”*. Relató que en esta decisión no solo se estableció la exequibilidad de la mencionada disposición, sino que además se hizo un recuento de algunas normas en las que “moral” y “buenas costumbres” se encuentran presentes para de este modo declarar su constitucionalidad.

1.11. Con posterioridad indicó que el concepto de moral y buenas costumbres contenido en la norma “debe aterrizar” teniendo en cuenta el contexto social, y que en el caso de disenso debe abordarse su análisis desde la óptica de las buenas costumbres comerciales y no como lo pretende el accionante partir de normas generales que podrían propugnar por la discriminación en razón de creencias, raza, origen político, etc.

1.12. En este sentido explicó que las definiciones de moral y buenas costumbres, según la Real Academia de la Lengua Española (en adelante RAE) la define como un adjetivo *“Relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o mal y en función de su vida individual y, sobre todo colectiva”*.

1.13. Igualmente sostuvo que la Ley 1727 de 2014 tiene como propósito fijar lineamientos para el fortalecimiento y la gobernabilidad de las entidades camerales, y que se debe diferenciar entre los requisitos habilitantes para que los comerciantes hagan parte de las cámaras de comercio, y los deberes de los afiliados, es decir, de los comerciantes que habiendo cumplido con dichos requisitos para afiliarse se les exige un comportamiento acorde a su calidad.

1.14. Con base en esta diferenciación aseveró que una vez el comerciante se haya afiliado a la cámara de comercio respectiva se le debe exigir actuar conforme a la moral y las buenas costumbres, términos que resultan determinables a la luz del contexto en que se promulgó la norma, pues es claro que los afiliados, al ser administradores de dichos entes, deben actuar de forma correcta, *“...sin dilaciones, ni maniobras que atenten contra el interés general”*.

1.15. Igualmente señaló que la razón principal por la cual se motivó la promulgación de la Ley 1727 de 2014, obedecía a eventos en los cuales se demostró el despliegue de conductas fraudulentas de afiliados en las que se incluían el registro de sociedades de papel, con el único propósito de obtener una ventaja electoral y poder decisorio en las juntas directivas de las cámaras, conductas que claramente rayan con las buenas costumbres y la moral que se exige a un comerciante.

1.16. Finalizó diciendo que las buenas costumbres en el comercio hacen referencia a los usos comerciales honestos, que se encuentran enmarcados dentro de principios morales y éticos; y que bajo ninguna circunstancia se encuentran dirigidos a la desigualdad, sino que por el contrario que ello propende por la estabilización del ordenamiento jurídico y el respeto por las normas y los derechos de los comerciantes, que busca no solo garantizar los derechos de los demás comerciantes, sino además, mantener la legalidad y legitimidad de las mismas. En este sentido, concluyó que el concepto de “*moral y buenas costumbres*” es un concepto jurídico indeterminado que no resulta contrario a la Constitución al contextualizarse dicha norma en las disposiciones del Código de Comercio, la realidad social y la institucionalidad de las cámaras de comercio.

2.- Cámara de Comercio de Bogotá

2.1. El apoderado general para asuntos judiciales y administrativos de la Cámara de Comercio de Bogotá Gustavo Andrés Piedrahita solicitó que se declare **exequible** el numeral acusado.

2.2. Manifestó que la aplicación de un concepto jurídico indeterminado no implica el ejercicio arbitrario del mismo, porque siempre existen límites relacionados con el respeto de los derechos de los demás, la no afectación del ordenamiento jurídico y la protección del interés general.

2.3. Luego citó apartes de la sentencia C-371 de 2002, en donde se dice que la indeterminación del concepto jurídico no significa que no pueda ser precisado al momento de aplicarse en concreto, y que en todo caso cuando una autoridad judicial debe interpretar estos conceptos, no pueden en ningún caso restringir de manera injustificada derechos fundamentales.

2.4. De otro lado, explicó que el principio de tipicidad no implica una descripción detallada y clara de la conducta calificada como inmoral o violatoria de las buenas costumbres, toda vez que, sin desconocer el derecho de defensa y el debido proceso, quien tenga la facultad, en este caso el respectivo comité de afiliación, evaluará la situación particular atendiendo a las prescripciones del ordenamiento jurídico, sin que esto implique desconocimiento de los derechos a la igualdad, dignidad o diversidad, entre otros.

2.5. Con posterioridad mencionó la sentencia C-931 de 2014 en donde se explicó que, la expresión “*inmoral o*” demandada no habilita al empleador para que pueda aplicar esta causal de terminación del contrato de trabajo por justa causa de manera arbitraria ni con base en juicios subjetivos sobre la conducta del trabajador en el plano ético o religioso, sino que atiende al concepto de “moral social”, que son los principios y valores aceptados por la generalidad de los individuos⁷.

2.6. Con posterioridad indicó que la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición acusada traería graves perjuicios para las cámaras de comercio, ya que desconocer el deber de los afiliados de actuar conforme a la moral y las buenas costumbres imposibilita al comité de afiliación para excluir a quienes, “*si bien no se encuentran incursos en listas restrictivas por lavados de activos, financiación del terrorismo, responsabilidad fiscal o delitos dolosos no precisamente por ser inocentes –bien porque confesaron o es de público conocimiento–, sino porque las respectivas investigaciones terminaron por defectos formales*”.

2.7. Finalmente, señaló que lo anterior daría lugar a la grave consecuencia de que quienes realicen conductas contrarias a la moral y las buenas costumbres podrán mantener la calidad de afiliados, y estarían facultados, además, para ser parte de las juntas directivas de las entidades camerales, que como bien se sabe, son el máximo órgano de la entidad.

3.- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)⁸

3.1. El presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio - Confecámaras- Julián Domínguez Rivera, solicitó que se declare **exequible** el aparte demandado.

3.2. En una primera parte de la intervención explicó los antecedentes de la Ley 1727 de 2014 y el rol de los afiliados en las cámaras de comercio. Afirma que de conformidad con la Ley 1727 de 2014, las entidades camerales son administradas y gobernadas por los comerciantes inscritos en el registro mercantil que ostentan la calidad de afiliados, junto con los representantes designados por el Gobierno, siempre que unos y otros cumplan a cabalidad los requisitos previstos en la norma para garantizar la idoneidad y honorabilidad que exige el ejercicio de esa dignidad. Lo anterior, argumentó, se produjo con el fin de fortalecer la gobernabilidad de las 57 cámaras de comercio que operan en el país, atendiendo los principios de buena fe, lealtad, diligencia, confidencialidad y respeto.

⁷ Dice que, “(...) constituye el soporte de una convivencia libre, digna y respetuosa. Es decir, no corresponde a creencias particulares confesionales o subjetivas, sino a la ética moral colectiva contenida en la Constitución la cual tiene fundamento en el respeto al pluralismo, la tolerancia y la diversidad cultural”.

⁸ Intervención presentada el 8 de febrero de 2017, cuando el término de fijación en lista del presente asunto venció el 25 de enero.

3.3. Posteriormente, sostuvo que la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en reconocer que la moral y las buenas costumbres son conceptos universalmente admitidos, los cuales han hecho parte de las constituciones promulgadas a lo largo de la historia, razón por la cual esos conceptos no pueden descalificarse como algo que queda al criterio subjetivo de quien aplica el derecho.

Al respecto, citó varios ejemplos donde la Constitución hace referencia a la moral, dentro de los que se destacan los artículos: 34 que incorporó el concepto de “*moral social*”; el 44 que establece la “*violencia moral*”; el 67 que dispone una “*mejor formación moral*”, el artículo 88 que prevé entre los derechos colectivos a proteger mediante las acciones populares la “*moralidad administrativa*”, el artículo 182 que alude a conflictos de intereses de los congresistas por “*situaciones de carácter moral*” y, el artículo 209 que consagró a “*la moralidad*” como uno de sus principios rectores, predicable no sólo de la administración, sino también de sus funcionarios, y entes descentralizados⁹.

3.4. Relató que la Corte ha sostenido que la moral no corresponde al fuero interno de los sujetos, sino a su relación con el ordenamiento jurídico a partir del cual se espera de los asociados una serie de comportamientos óptimos y honestos¹⁰, que no tienen una connotación subjetiva, sino que se trata de un tema propio de la moral media o moral social que contiene la Constitución, y que implícitamente integra un catálogo de buenas costumbres de la administración y de una moral de sus funcionarios, reconociéndolos como tipos abiertos propios del derecho disciplinario.

3.5. Precisó que el requisito impuesto en el numeral demandado hace referencia a la moralidad y a las buenas costumbres dentro de un ámbito mercantil, al tratarse de una ley que propende el idóneo desempeño de los comerciantes que tienen la calidad de afiliados, quienes tienen vocación de gobernabilidad, que deben en todo caso actuar con probidad, imparcialidad, decoro y dignidad.

3.6. Igualmente, señaló que la Corte ha abordado el análisis de varios conceptos jurídicos indeterminados, entre los cuales se encuentra el de “moral y buenas costumbres”, en donde ha dispuesto que la aplicación de ambos conceptos no implican la inconstitucionalidad de los mismos, ni el ejercicio arbitrario de tal prerrogativa, “*...pues siempre existen límites relacionados con*

⁹ Este artículo establece lo siguiente: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)*” (Subrayado por parte del interviniente).

¹⁰ Citó la sentencia C-046 de 1994 que dice, “*(...) el principio de la moralidad que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama de comportamientos que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad (...)*”.

el respeto del derecho de los demás, la no afectación del ordenamiento jurídico y la protección del interés general”¹¹.

3.7. En cuanto a la presunta vulneración del debido proceso sostuvo que no se configura porque el cargo de inconstitucionalidad en tanto las exposiciones del demandante no corresponde al objetivo de la norma cuestionada, sino a evaluaciones personales de la aplicación de la misma ajenas al ámbito de la constitucionalidad, *“(...) toda vez que la disposición demandada no viola el derecho al debido proceso aplicable a este tipo de actuaciones, teniendo en cuenta que el artículo 19 de la Ley 1727 de 2014 contempla la posibilidad de realizar el trámite de impugnación de la decisión de la desafiliación ante la Superintendencia de Industria y Comercio como ente que por delegación legal ejerce control y vigilancia de las Cámaras de Comercio”*.

3.8. Sobre este cargo explicó que, en todo caso, la norma acusada no presenta violación al debido proceso, dado que el afectado con la decisión de desafiliación cuenta con una segunda instancia ante la SIC, como entidad administrativa encargada de ejercer las funciones de inspección y vigilancia de los entes camerales, garantizando así la imparcialidad de la decisión y la posibilidad de su revisión, siendo las condiciones para establecer la existencia del debido proceso¹².

3.9. Concluyó diciendo que los términos *“moral y buenas costumbres”*, no son conceptos indeterminados e imprecisos como los expresa el actor, pues ambos se erigen en el marco de un parámetro válido empleado con frecuencia por el ordenamiento jurídico y aceptado en la jurisprudencia constitucional.

En este caso lo que persigue el numeral 3º del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014 es procurar que el afiliado a una cámara de comercio se abstenga de realizar acciones u omisiones por fuera del límite de la moral y las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad mercantil, *“(...) previendo con ello, el ejercicio abusivo de su calidad, máxime cuando cumple un rol determinante en la conformación del máximo órgano de los entes Camerales”*.

4.- Universidad Santo Tomás de Bogotá¹³

¹¹ Cita la sentencia C-530 de 2003 en donde concluyó que los conceptos jurídicos indeterminados como la moral y las buenas costumbres en principio si pueden ser usados por el sistema normativo, bajo el orden constitucional vigente, siempre que, *“(...) dichos conceptos sean determinables en forma razonable, esto es, que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados (...)”*. Este mismo precedente fue utilizado en Sentencias como la C-952 de 2001 y la C-427 de 1994 que conocieron de los artículos 27 de la Ley 617 de 2000 y 115 del Decreto 2699 de 1991, en relación con normas disciplinarias que consagraban la moral y las buenas costumbres.

¹² Sobre este punto la entidad menciona la sentencia T-051 de 2016 que indica que el debido proceso comprende a) el derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, e impugnar decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y el cumplimiento de lo decidido en el fallo; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho al proceso público; e) el derecho a la independencia del juez; f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario.

¹³ Intervención presentada el 27 de enero de 2017, cuando el término de fijación en lista del presente asunto venció el 25 de enero.

4.1. El asesor del Consultorio Jurídico Internacional de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás, Carlos Rodríguez Mejía, solicitó que se declare la **constitucionalidad** del numeral 3º del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014.

4.2. En primer lugar, hizo referencia a la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio indicando que en la sentencia C-144 de 1993 se estableció que aunque estas entidades son privadas, están autorizadas por la ley para cumplir funciones públicas, en la concepción moderna de la descentralización por colaboración que admite la participación de los particulares en el desarrollo de funciones públicas, con miras a lograr diferentes cometidos de interés público o social.

Expuso que en esta sentencia se explica que las cámaras de comercio se han encargado del ejercicio de la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos inscritos en él, y están integradas por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil.

4.3. De otro lado, destacó que la afiliación a una cámara de comercio es un acto voluntario de los comerciantes, situación que atiende al ejercicio del derecho de asociación reconocido en el artículo 38 superior¹⁴. Así las cosas, ese acto libre, expreso y voluntario implica la obtención de determinados beneficios, derechos y obligaciones, los cuales no son absolutos porque esas prerrogativas pueden restringirse o incluso suprimirse, por ejemplo, con la exclusión del afiliado cuando infrinja las reglas de la moral social¹⁵.

4.4. En ese sentido, consideró que el concepto de moral y buenas costumbres hace referencia no a una moral individual sino social, la cual se encuentra debidamente justificada por la jurisprudencia Constitucional, cuando ha analizado el concepto de “moralidad pública”¹⁶ y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁷, cuando trata los conceptos de “orden público” o “bien común”, en donde se ha dispuesto que se tiene que realizar un test

¹⁴ Alude a la sentencia C-602 de 2000 en donde se expresa que la condición de comerciante inscrito, se adquiere como consecuencia del cumplimiento de un deber legal. Por el contrario, la condición de comerciante afiliado, “(...) *obedece a un ejercicio de la libre voluntad del comerciante que decide vincularse a la Cámara de Comercio, con el objeto de efectuar periódicos aportes y participar de manera más intensa en sus actividades (...)*”.

¹⁵ Trae a colación la sentencia C-814 de 2001 en donde se indica que, “*moral social es la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia (...)*”.

¹⁶ Refiere a la sentencias C-404 de 1998 en donde se expone que toda norma jurídica que persiga exclusivamente la defensa de un principio de moral pública debe estar sometida a un juicio estricto de proporcionalidad, es decir, que debe resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada dado que el concepto de moralidad pública puede ser fuente de restricciones a la libertad y, por ende, debe ser definida como “(...) *aquella que racionalmente resulta necesaria mantener para armonizar proyectos individuales de vida que, pese a ser absolutamente contradictorios, resultan compatibles con una democracia constitucional y que, adicionalmente, es indispensable para conjugar la libertad individual con la responsabilidad y la solidaridad que hacen posible este modelo constitucional*”.

¹⁷ En la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y en el caso *Ivcher Bronstein vs Perú* sobre la privación de la nacionalidad a un periodista para alejarlo del control editorial de un canal de televisión, sentencia de 6 de febrero de 2001.

estricto de proporcionalidad que se ajuste a la moralidad social o a las “*justas exigencias de una sociedad democrática*”.

4.5. Finalizó explicando que la norma impugnada no es vaga e imprecisa, toda vez que el concepto de moral y buenas costumbres hace referencia a una moral social o pública, en una sociedad democrática, la cual se encuentra debidamente justificada por la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como una restricción impuesta a los comerciantes afiliados de manera voluntaria a las cámaras de comercio que atiende a la necesidad de dar cumplimiento a los fines constitucionales y a los valores democráticos enmarcados dentro del Estado social de derecho.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

5.1. El Ministerio Público solicitó que se declare **inexequible** el numeral 3º del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014. De manera introductoria expuso que la Corte en diferentes ocasiones se ha pronunciado en relación con normas acusadas que contienen expresiones vagas o ambiguas que pueden generar la vulneración de los derechos de las personas, para lo cual hizo referencia a las sentencias C-431 de 2004, C-570 de 2004 y C-350 de 2009, entre otras.

5.2. Preciso que el deber de los afiliados a las cámaras de comercio de “*actuar de conformidad con la moral y las buenas costumbres*”, plantea la dificultad de darle un contenido claro a esas expresiones, generándose una potencial amenaza a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, en la medida en que el afiliado podrá perder su condición por desarrollar conductas que pueden ser expresión de la autonomía y esfera íntima, o de sus convicciones religiosas o creencias, las cuales serán calificadas con base en el criterio subjetivo que se tenga sobre lo que es moral y las buenas costumbres, y que no están conectadas con la función de dichos entes.

5.3. De otra parte, señaló que de acuerdo al diccionario de la RAE, la expresión “moral” puede dar lugar a múltiples significados como: 1. Perteneciente o relativo a las acciones o caracteres de las personas, desde el punto de vista de la bondad o malicia; 2. Que no pertenece al campo de los sentidos, por ser la apreciación del entendimiento o de la conciencia; 3. Que no concierne al orden jurídico, sino al fuero interno o al respeto humano; 4. Ciencia que trata del bien en general, y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia; 5. Conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a lo físico; 6. Ánimos, arrestos; 7. Estado de ánimo, individual o colectivo; 8. En relación a las tropas, o en el deporte, espíritu, o confianza en la victoria.

5.4. Concluyó afirmando que el hecho de actuar de conformidad con “la moral” y “las buenas costumbres” como un deber en materia comercial, respecto de lo cual será evaluada la conducta de un afiliado por un comité de

afiliación de las cámaras de comercio¹⁸, vulnera la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y el debido proceso, y por ende, debe ser declarado inexecutable, dado que dichos conceptos generan un panorama demasiado amplio e indeterminado que puede implicar que las decisiones que adopten a ese respecto, se alejen del fin con que se creó la ley de la que hacen parte las expresiones acusadas, como es el de *“contrarrestar las irregularidades que se han presentado en el desarrollo de las elecciones de las juntas directivas de las cámaras de comercio”*.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto la norma parcialmente acusada hace parte de una Ley de la República - artículo 241.4 superior-.

2.- Ineptitud sustantiva de la demanda

2.1. Como lo ha explicado esta Corporación, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir con unos requisitos mínimos a partir de los cuales resulte posible una confrontación entre la norma impugnada y las disposiciones superiores presuntamente violadas, sin el cumplimiento de esta condición el Tribunal no contará con los elementos necesarios para adoptar una decisión de mérito¹⁹.

El análisis que precede a la admisión de una demanda ha llevado a la Corte a decantar una línea jurisprudencial en la cual ha ponderado entre el derecho que tienen los ciudadanos a ejercer la acción de inconstitucionalidad (art. 40.6 superior) y el deber que tiene la Corte de resolver con base en razones jurídicas aptas para, según el caso, mantener, condicionar o invalidar una norma del ordenamiento jurídico (art. 241 superior). Al mismo tiempo, la Corporación ha ponderado entre el principio *pro actione*²⁰ y el deber de los ciudadanos de motivar adecuadamente las peticiones formuladas ante las autoridades.

Por estas razones, al ciudadano no se le exige un conocimiento especializado sobre la materia, pero se requiere que exponga en forma clara y razonada los motivos por los cuales considera que un precepto resulta contrario a lo dispuesto por el constituyente.

¹⁸ Artículo 18 de la Ley 1727 de 2014.

¹⁹ Cfr. sentencia C-146 de 2017.

²⁰ En la sentencia C-283 de 2014 se explicó: *“el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte”*.

2.2. Con el propósito de llegar a una conclusión jurídicamente válida y razonada, a partir de las previsiones del Decreto ley 2067 de 1991 el Tribunal ha solicitado²¹ de quien ejerce este tipo de acción el cumplimiento del deber de expresar: (i) el objeto demandado, (ii) el concepto de la violación, y (iii) la razón por la cual la Corte es competente²².

La presentación de la acción no esté exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos (art. 2º, Decreto ley 2067 de 1991), que exigen expresar las razones por las cuales se estima violado el texto constitucional²³: *“La acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte [suficiencia]”*²⁴.

No debe olvidarse que conforme al artículo 241 de la Constitución, no corresponde a la Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente se hubieren demandado por los ciudadanos, lo cual implica que esta Corporación sólo pueda adentrarse en el estudio y resolución de un asunto una vez se presente la acusación en debida forma. Además, ha de recalcarse que la exigencia de una carga mínima de argumentación no implica caer en formalismos técnicos, ni en rigorismos procesales que puedan tornarla inviable, sino más bien su exigencia formal y material permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana²⁵.

2.3. Ello a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial

²¹ Sentencia C-1052 de 2001.

²² Cfr. sentencia C-491 de 1997.

²³ En términos generales la carga mínima de argumentación en las demandas de inconstitucionalidad resulta indispensable por cuanto de no atenderse dichos presupuestos procesales podría frustrarse la expectativa de obtener una decisión de fondo. Su exigencia permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana. No debe olvidarse que conforme al artículo 241 superior, no corresponde a la Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente hubieran sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que sólo pueda adentrarse en el estudio y resolución de un asunto una vez se presente la acusación en debida forma. Cfr. Sentencias C-081 de 2014, C-281 de 2013, C-610 de 2012, C-469 de 2011, C-595 de 2010, C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-480 de 2003, C-1052 de 2001 y C-447 de 1997.

²⁴ Así lo ha recogido la Corte desde la sentencia C-1052 de 2001, al indicar que las exigencias del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano. Cfr. sentencias C-795 de 2014, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

²⁵ Sentencia C-447 de 1997.

de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciudadana y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional²⁶.

En suma, de conformidad con el artículo 40.6 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para la efectividad de este derecho puede interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Ello permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de *naturaleza pública e informal*, que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales en orden a beneficiar a la ciudadanía y el interés general, siempre que sea posible avizorar una exposición adecuada del concepto de la violación²⁷.

2.4. Analizada la demanda formulada contra el numeral 3º del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014, la Corte encuentra que no se presentó adecuadamente el concepto de violación acorde con las exigencias fijadas por este Tribunal, puntualmente en torno a los requisitos de especificidad y suficiencia.

2.4.1. En efecto, para el accionante la expresión “*actuar de conformidad con la moral y las buenas costumbres*” desconoce el preámbulo y los artículos 1º, 6, 16 y 29 de la Constitución, en tanto i) es vaga y abstracta al no concretar cuáles conductas atentarían contra la moral y las buenas costumbres, ii) excede la potestad sancionadora del Estado, iii) invade ámbitos personales, iv) es discriminatoria porque sería una moral de las mayorías, v) es subjetiva al depender de la cultura a la cual se pertenezca y vi) crea un grado de discrecionalidad muy amplio.

2.4.2. Del contexto de las afirmaciones realizadas puede observarse que el actor centra la acusación en la indeterminación que pregona del aparte cuestionado, no obstante, se limitó a exponer las consecuencias nocivas que en su opinión se desprenden de la norma demandada, así como a determinar el concepto de dignidad humana y alcance del principio de legalidad, sin que hubiere procedido directamente a concretar la acusación (especificidad) y a desarrollar argumentos de inconstitucionalidad (suficiencia), máxime cuando las normas legales por su carácter abstracto están plasmadas de contenidos indeterminados, que hace necesario demostrar por qué se trata de una indeterminación insuperable.

En el presente asunto, el demandante se redujo a afirmar que la norma acusada es vaga e indeterminada, procediendo a revelar una serie de efectos

²⁶ Sentencias C-626 de 2010, C-913 de 2004, C-918 de 2002 y C-1298 de 2001.

²⁷ Sentencias C-209 de 2016, C-449 de 2015, C-795 de 2014, C-359 de 2013, C-595 de 2010 y C-523 de 2009.

perjudiciales que en su concepto se ocasionan con la expedición de la norma demandada.

2.4.3. No bastaba, entonces, con realizar afirmaciones generales que endilgan una indeterminación, ni tampoco con efectuar enunciaciones como el exceso en la potestad sancionadora, la invasión de ámbitos personales, la discriminación por ser una moral de las mayorías, la subjetividad y la discrecionalidad del operador, sino que era indispensable que el accionante procediera a concretar la manera como el aparte impugnado desconoce cada una de las disposiciones de la Carta Política, a través de la formulación de al menos un cargo concreto que partiera del contexto en que se inserta la disposición acusada.

El control de constitucionalidad exige poder determinar si efectivamente se presenta una oposición objetiva y verificable entre el contenido normativo cuestionado y el texto de la Constitución. Al no precisar la acusación impide que se desarrolle de manera adecuada la discusión propia del juicio de constitucionalidad, imposibilitando adoptar un fallo de fondo.

2.4.4. También era necesario que el actor expusiera los elementos de juicio suficientes que despertaran una duda mínima de inconstitucionalidad para habilitar el examen de constitucionalidad. La exposición de argumentos debe estar dirigida a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que le asiste a todo precepto legal.

Ello no se cumplió en la demanda formulada al no exponerse la argumentación básica requerida que permitiera proferir una decisión sustancial. Así en la sentencia C-107 de 2013 se dispuso que al resolver demandas de inconstitucionalidad contra normas sancionatorias por la supuesta violación del principio de legalidad resulta insuficiente evidenciar un problema de indeterminación derivado de la ambigüedad, vaguedad o textura abierta del precepto, toda vez que es indispensable demostrar por qué se trata de una indeterminación insuperable o por qué el sentido de la misma ni siquiera es factible determinarlo.

No era suficiente con afirmar la vaguedad y, por tanto, el desconocimiento del principio de legalidad en que supuestamente incurría el numeral 3 del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014. Ha debido el accionante proceder a desarrollar el concepto de la violación, construyendo cargos que permitieran advertir los problemas de naturaleza constitucional que se desprenden al confrontar lo impugnado con la preceptiva constitucional.

En esa medida, las disposiciones legales al estar impregnadas por regla general de contenidos abstractos e impersonales, hacía imperioso para el actor que aportara mayores elementos de discusión que facilitaran dar apertura al juicio de constitucionalidad y con ello proferir una decisión de fondo. Al no

atender el contenido normativo en que se inserta el numeral demandado y realizar el cotejo con la Constitución, se imposibilita tomar un fallo de fondo.

Menos están presentes los elementos de una acusación basada en la presunta violación del derecho a la igualdad ante la afirmación del accionante de una discriminación porque sería simplemente una moral de las mayorías. Esta Corporación ha precisado que debido a su carácter *relacional*, el juicio recae sobre una pluralidad de presupuestos denominados “*términos de comparación*”, por lo que resulta indispensable que la demanda cumpla al menos tres exigencias: (i) señalar con claridad cuáles son los grupos o situaciones involucradas; (ii) indicar en qué consiste el trato diferencial creado por la norma demandada; y (iii) explicar por qué dicho trato es constitucionalmente inadmisibles²⁸. Por tanto, era forzoso desarrollar argumentos explicativos de la configuración de dicho trato discriminatorio.

2.4.5. Ni aún aplicando el principio de *pro actione* podría la Corte proferir una decisión de fondo, ya que no es posible identificar al menos la existencia de un cargo concreto de inconstitucionalidad, que hiciera procedente realizar el control abstracto de constitucionalidad en aras de verificar la contradicción material de la disposición legal con el texto constitucional. La simple manifestación de vulneración de disposiciones constitucionales -sin reproches de naturaleza constitucional-, no puede constituirse en argumento suficiente para que la Corte inicie y culmine el examen de constitucionalidad.

2.4.6. En suma, no basta con realizar afirmaciones generales o limitarse a extraer efectos nocivos de lo impugnado, ya que la acción de inconstitucionalidad impone por su naturaleza que se proceda a concretar y desarrollar el concepto de la violación.

El actor no concretó las razones de inconstitucionalidad que sustentaran un cargo directo contra el artículo parcialmente impugnado, puesto que se limitó a realizar afirmaciones generales sobre la presunta inconstitucionalidad de la obligación de los afiliados a las cámaras de comercio de actuar conforme a la moral y las buenas costumbres, sin aportar mayores elementos de juicio que permitiera proferir una decisión de fondo.

Por lo expuesto, la Corte procederá a inhibirse sobre el examen del numeral 3º del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014, por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISIÓN

²⁸ Cfr. Sentencias C-879 de 2014, C-099 de 2013, C-635 de 2012, C-631 de 2011, C-886 de 2010, C-308 de 2009, C-246 de 2009, C-402 de 2007, C-1052 de 2004, C-1115 de 2004, C-1146 de 2004 y C-913 de 2004, entre otras.

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

RESUELVE :

Declararse **INHIBIDA** para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3º del artículo 16 de la Ley 1727 de 2014.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e.)