C-036-98

Sentencia C-036/98

OBJECION PRESIDENCIAL POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

La objeción por razones de inconstitucionalidad, por su parte, se desvanece, si la Corte Constitucional declara infundada la censura jurídica del Gobierno, mediante sentencia de exequibilidad. La Corte Constitucional, empero, no puede pronunciarse sobre la exequibilidad o inexequibilidad del proyecto objetado sin que antes las cámaras insistan sobre el mismo, acto éste que constituye un verdadero presupuesto de procedibilidad del control de constitucionalidad. La competencia de la Corte y el término para decidir tienen como punto común de referencia la insistencia de "las cámaras". Si una cámara se allana a la objeción presidencial y, en cambio, la otra opta por insistir, la insistencia no se dará por "las cámaras", como lo exige la Constitución, sino por una sola cámara, lo que significará que el obstáculo que representa la objeción, no pudo ser remontado por el Legislativo. A este respecto, cabe anotar que la discrepancia entre las cámaras, conduce a que deba archivarse total o parcialmente el respectivo proyecto, según lo prescribe el artículo 200 de la Ley 3ª de 1992. En suma, para aniquilar la objeción esgrimida por el Gobierno por razones de inconstitucionalidad, se requiere el cumplimiento de dos requisitos concurrentes, a saber: (1) insistencia de "las cámaras"; (2) sentencia de exequibilidad de la Corte Constitucional. Si se descuentan las objeciones que ambas cámaras aceptan, y se repara en su discrepancia sobre algunas de ellas, se concluye que la voluntad unitaria de insistir sólo puede predicarse de las disposiciones contenidas en los artículos 9 y 49 del proyecto, como quiera que respecto de los demás artículos el proyecto deberá entenderse parcialmente archivado. La consiguiente inhibición de la Corte, por supuesto, no entraña ningún pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las normas que, por lo expuesto, escapan a su conocimiento. En consecuencia, sobre la base de los argumentos expuestos, el examen de la Corte Constitucional se limitará a examinar la constitucionalidad de los artículos del proyecto que se acaban de citar.

OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance/OBJECION PRESIDENCIAL-Clases

La facultad del Gobierno de objetar proyectos de ley corresponde a una función que le atribuye la Constitución en cuanto órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes. La

presentación de una objeción, de mérito o de orden constitucional, suscita un nuevo debate en las cámaras, vale decir, un examen adicional de la temática del proyecto, lo que indudablemente enriquece las deliberaciones y el resultado final de las mismas. En este sentido particular relieve asumen las objeciones por inconstitucionalidad. En efecto, la actuación preventiva del Gobierno y la inmediata reflexión de las cámaras, constituyen oportunidades institucionales valiosas que se orientan a reforzar la necesaria vinculación del poder público a la Constitución. De mantenerse – al mediar la insistencia -, la discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, sobre el aspecto constitucional, el llamado a dirimirla con carácter general será la Corte Constitucional. La ausencia de este órgano jurisdiccional, en el proceso de resolución de las objeciones por conveniencia, obedece a que en este evento la materia tiene naturaleza puramente política y, por consiguiente, se salda con la mera insistencia de las cámaras aprobada por mayoría absoluta.

ACCION POPULAR-Vulneración de derechos en cualquier tiempo

Según el Gobierno el artículo 9 del proyecto viola el artículo 88 de la C.P., por cuanto restringe las acciones populares a las violaciones de los derechos colectivos que hayan acontecido en el pasado o que puedan sobrevenir en el futuro, dejando por fuera las lesiones que se desarrollen en el presente. A juicio de la Corte, el artículo del proyecto comprende el universo de las posibles vulneraciones. Los agentes de las violaciones que en un momento se encuentren en curso – que por tanto no se limiten a amenazas -, quedan indefectiblemente cubiertos por la norma que se refiere indistintamente a los "que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos". Esta interpretación, igualmente, encuentra fundamento dentro del articulado del proyecto. El artículo 2 dispone sobre este punto lo siguiente: "Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos (…)".

DERECHO DE PETICION-Acción independiente/ACCION POPULAR-Legitimación para establecer acciones individuales/ACCION POPULAR-Ausentes interesados

La consagración del derecho de exclusión, permite que el interesado pueda iniciar una acción independiente del resto de las personas cobijadas por la misma causa que originó un daño plural. Por lo tanto, la legitimación que se confiere a cualquier miembro del grupo para

asumir la representación de los demás, no es óbice para que se entablen acciones individuales, por fuera de las acciones de grupo. El esquema legal estimula el efectivo acceso a la justicia del conjunto de damnificados, pero no impide que se instauren procesos singulares por parte de quienes decidan obrar de manera individual. La objeción no está llamada a prosperar. El Gobierno echa de menos la importante disposición que le otorga a todo miembro de un mismo grupo el derecho de exclusión.

Referencia: Expediente O.P. 021

Objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad al proyecto de ley N° 05/95-024/95-084/95 Cámara acumulado – 10/96 Senado "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., febrero diecinueve (19) de mil novecientos noventa y ocho (1998). Aprobado por Acta N° 04

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso en el cual la Corte resuelve sobre las objeciones presidenciales por razones de

inconstitucionalidad al proyecto de ley N° 05/95-024/95-084/95 Cámara acumulado – 10/96 Senado "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones".

TEXTO OBJETADO

proyecto de ley N° 05/95-024/95-084/95 Cámara acumulado – 10/96 Senado

"Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República

Decreta:

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, obtener una indemnización en favor del Estado o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

(…)

ARTICULO 8° ESTADOS DE EXCEPCION. Las acciones populares podrán incoarse y tramitarse en todo tiempo y aún bajo los estados de excepción.

ARTICULO 9° PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

(…)

ARTICULO 35 PAGO DE SUMAS DE DINERO. Al ordenar el pago de una suma de dinero, el juez podrá de oficio o a petición de alguna de las partes o del Defensor del Pueblo, autorizar la constitución de un fondo para sufragar los gastos necesarios para la reparación de los lugares o casas afectadas por la violación del derecho o interés colectivo. El condenado podrá, previa autorización del Juez, efectuar gradual o parcialmente los giros para financiar el

fondo.

El fondo será administrado por cualquier compañía fiduciaria legalmente autorizada para tal fin.

ARTICULO 49 TITULARES DE LAS ACCIONES

(…)

PARAGRAFO. En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

(…)

ARTICULO 83. MINISTERIO PUBLICO. De acuerdo con la presente ley, las actuaciones que correspondan al Procurador General de la Nación o al Defensor del Pueblo, podrán ser delegadas en sus representantes.

El Defensor del Pueblo, cuando lo considere necesario, podrá mediar antes de iniciarse el proceso entre las presuntas partes, en una eventual acción popular o de grupo, a efecto de buscar la solución al conflicto y precaver el litigio. En caso de llegarse a un acuerdo sobre el cumplimiento de las obligaciones del posible demandado para la prevención y reparación del derecho vulnerado se hará una publicación o divulgación del mismo por la Defensoría del Pueblo a través de un medio de comunicación de alcance nacional, y se convocará a una audiencia pública en los ocho (8) días siguientes, donde se escuchará a todos los interesados y a la autoridad ambiental a la que corresponda la protección del derecho colectivo vulnerado o amenazado. Con posterioridad a dicha audiencia y siempre y cuando no existe objeciones de ilegalidad o inconstitucionalidad, se elaborará un acta que prestará mérito ejecutivo y llevará la firma del demandado o su representante, del actor popular, de la autoridad a la que corresponda la protección del derecho vulnerado o amenazado y del Defensor del Pueblo.

(…)

ARTICULO 87. En todo caso, los productores, importadores, distribuidores o agentes de productos, no serán responsables frente a los consumidores ni frente a autoridad o reclamante alguno, por cualquier riesgo o daño relacionado con el consumo de productos cuyos riesgos a la salud sean advertidos al público por el productor, importador o distribuidor o sean de conocimiento público".

(Se subraya el texto objetado)

Mediante oficio de diciembre 16 de 1996, el Presidente del Senado de la República, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política, remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 10/96 Senado y 005/95 Cámara, objetado por el Presidente de la República de manera parcial.

El trámite legislativo del proyecto de ley de la referencia fue el siguiente:

a) El día 15 de marzo de 1996 el proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes, y aprobado en sesión plenaria de la misma corporación el día 15 de mayo de 1996.

b) En sesión del 13 de diciembre de 1996, la comisión primera del Senado de la República aprobó en primer debate el proyecto de ley en cuestión. El día 11 de junio de 1997 la plenaria del Senado de la República aprobó, en segundo debate, el proyecto de ley.

c) En sesión plenaria del día 19 de junio de 1997, la Cámara de Representantes acogió el informe de la comisión accidental de conciliación, que adoptaba el texto aprobado por el Senado de la República. En la misma fecha, el informe fue acogido por el Senado de la República.

d) Mediante oficio de junio 19 de 1997, recibido el día 21 de julio de 1997, el Presidente de la Cámara de Representantes remitió al Presidente de la República el proyecto de ley y

sus antecedentes para su sanción.

e) Mediante comunicación del 20 de agosto de 1997 el Presidente de la República devolvió el proyecto de ley, sin haberlo sancionado. En la mencionada comunicación se expresan las objeciones, por razones de inconstitucionalidad, a los artículos 2, 8, 9, 35, 49, 83 y 87 del proyecto.

f) El día 1 de octubre de 1997, la Cámara de Representantes, en sesión plenaria, dio curso favorable a las objeciones presidenciales relativas a los artículos 2, 8, 35, 83 y 87 del proyecto de ley. En lo que respecta a las objeciones recaídas sobre los artículos 9 y 49 del proyecto de ley, la Cámara decidió no aceptar e insistir en su posición.

g) En sesión plenaria del día 16 de diciembre de 1997, el Senado de la República declaró fundadas las objeciones presidenciales contra los artículos 35 y 83 de proyecto, e infundadas las restantes.

Objeciones presidenciales al proyecto de ley N° 05/95-024/95-084/95 Cámara acumulado – 10/96 Senado

Artículo 2: El Presidente de la República considera que el hecho de que la acción popular tenga por finalidad, entre otras, lograr “indemnizaciones en favor del Estado”, desborda el objeto de las acciones populares, las cuales se han previsto con el único propósito de proteger derechos e intereses de los ciudadanos.

Artículo 9: El Gobierno entiende que la redacción del artículo excluye la posibilidad de asegurar la protección contra los derechos e intereses colectivos respecto de los cuales exista una violación actual. De este modo, a su juicio, se introduce una restricción a la acción colectiva que vulnera la C.P.

Artículo 49: Respecto de esta norma, el Presidente considera que se hace una

inconstitucional utilización de la “figura de la representación para aplicarla a la actuación del demandante en una acción de grupo en relación con todas las personas que eventualmente se afecten por una conducta”. Ello conduce a la imposibilidad de que terceros afectados puedan eventualmente presentar las acciones individuales que la Carta reconoce.

Artículo 8: El tema regulado mediante dicho artículo es un asunto reservado a las leyes estatutarias, razón por la cual una ley ordinaria no puede ocuparse del mismo.

Artículo 35: En concepto del Gobierno, “cuando la condenada sea una entidad pública, mediante una orden judicial no es posible exigir la constitución de un fondo fiduciario”. Condenas de esta naturaleza necesariamente deben subordinarse a los principios y reglas que la Constitución y la ley establecen en materia presupuestaria. La posibilidad de emitir la orden de constitución de un fondo, se traduce en una usurpación de las funciones legislativas.

Por otra parte, se generan serios inconvenientes toda vez que, si finalizada la vigencia fiscal no se hubieren ejecutado los recursos, éstos deben volver al presupuesto de la nación.

Artículo 83: Señala el Gobierno que, autorizar al Defensor del Pueblo para participar como mediador con el objeto de precaver un litigio, implica desconocer la estructura de división de las ramas del poder público, en la medida en que el artículo 116 de la Carta establece, de manera expresa y taxativa, quienes pueden fungir como autoridades judiciales. Entre ellos no se encuentra el defensor del pueblo. Por otra parte, si se tiene en cuenta que el Defensor está habilitado para interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia, la autorización dada para que cumpla funciones de mediación, lo convierte en “juez y parte”.

Artículo 87: La introducción del artículo 87 desconoce, en concepto del Gobierno, el principio de unidad de materia ya que “es claro que las responsabilidades de los productores o de los importadores se refieren a un tema bien distinto a la regulación de las acciones populares”.

Consideraciones de la Cámara de Representantes

Artículo 2: La Cámara de Representantes encuentra acertadas las objeciones del Presidente, toda vez que “el alcance de las acciones populares es la protección de intereses y derechos

colectivos y aunque pueden afectar el patrimonio no conduce a obtener indemnización por parte del Estado". Por lo tanto, estima procedente modificar el texto del artículo 2 objetado, eliminando la expresión "obtener una indemnización en favor del Estado".

Artículo 9: La Cámara de Representantes considera infundada la objeción. Una interpretación armónica, asegura, de los artículos 2 y 9 de la Ley objetada, permite comprender el verdadero sentido de la disposición. A este respecto, se expresa " 'las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración y agravio sobre los derechos e intereses colectivo….', entendiéndose de esta manera que si se busca 'hacer cesar la vulneración o agravio', se refiere a una acción presente".

Artículo 49: La objeción presentada por el Presidente se desvirtúa si se tiene en cuenta que – aduce la Cámara de Representantes -, por una parte, las acciones de grupo tienen un objetivo eminentemente indemnizatorio, el cual se alcanza mediante el trámite de un único proceso en favor de todos los afectados, "sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción". De otra parte, el proyecto "contempla la posibilidad de que cualquiera de las víctimas afectadas por la misma causa se excluyan del grupo y de las consecuencias de la sentencia o del acuerdo, lo que permite dar un margen más amplio de análisis y consideración a quienes quieran mantenerse fuera del proceso grupal y ejecutar la acción civil clásica".

Artículo 8: Se acepta la objeción, por parte de la Cámara, "por cuanto efectivamente todo lo que tenga que ver con Estado de Excepción corresponde a una ley estatutaria". Se decide eliminar el artículo.

Artículo 35: La Cámara adoptó la decisión de eliminar el artículo toda vez que "efectivamente debemos remitirnos a las disposiciones que regulen lo concerniente en materia presupuestal".

Artículo 83: Se acepta la objeción presidencial y, por lo tanto, considera la Cámara de Representantes que debe suprimirse el parágrafo segundo del artículo 83.

Artículo 87: Comparte, la Cámara de Representantes, las apreciaciones del Presidente de la República, ya que el objeto de la ley es el de desarrollar las acciones populares y de grupo "determinando los aspectos procesales y sustanciales de la misma".

Consideraciones del Senado de la República

Artículo 2: El Senado de la República rechaza las objeciones al artículo 2. Manifiesta que es necesario reconocer el carácter indemnizatorio de las acciones populares. Así mismo, se anota, es importante tener presente que el "interés colectivo es de muchos, cuando no de todos, pero no hay alguien en particular legitimado para ser el titular único de la indemnización derivada de su destrucción total o parcial". A partir de estos postulados, advierte el Senado, se comprende la razón por la cual "desde que se conocen las acciones populares en Colombia se prefiere que sea el Estado quien reciba la indemnización y la devuelva en servicios y acciones públicas a esos múltiples titulares".

Artículo 9: La objeción debe ser rechazada, según el Senado, toda vez que la lectura de los artículos 2 y 9 hace evidente que la protección abarca la "vulneración actual o presente del derecho colectivo".

Artículo 49: La disposición corresponde – apunta el Senado -, a un desarrollo concreto de los principios de celeridad, eficacia, economía procesal y acceso a la justicia. La disposición no hace forzosa la participación en el grupo y, por lo tanto, no impide la acción individual. La notificación es el momento procesal que le permite al sujeto participar o separarse del grupo.

Artículo 8: El Senado pone de presente que el proyecto reitera "una idea que ya figura, con otras palabras, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: aún durante los estados de excepción los mecanismos de protección de los derechos deben permanecer vigentes". Además, la disposición no regula en absoluto la materia de los estados de excepción, tema del que se ocupa la Ley 137 de 1994.

"No creemos – se lee con el escrito del Senado – que repetir el contenido normativo del bloque de constitucionalidad en la ley ordinaria suponga violar la reserva de ley estatutaria para reglamentar los estados de excepción y los tratados que ella integra".

Por lo tanto, se rechaza la objeción.

Artículo 35: A este respecto, en el referido escrito se expresa: "Proponemos aceptar la objeción formulada al Art. 35 del proyecto por desconocer los art. 345 y 346 de la

Constitución Política".

Artículo 83: En relación con este artículo, señale el Senado: "Igualmente proponemos aceptar la objeción formulada al art. 83 del proyecto por lesionar los artículos 116 y 282 de la Constitución Política".

Artículo 87: El Senado considera que la objeción debe rechazarse. El artículo 4 del proyecto indica que las acciones populares pueden intentarse para lograr la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. El Senado considera necesario distinguir la situación que genera el productor o distribuidor que oculta o calla los riesgos de un producto, del hecho de que habiéndose hecha la advertencia, un ciudadano decida consumir el bien. Por lo tanto, existe, a su juicio, una razonable conexidad "con el propósito de protección a los derechos".

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare infundadas las objeciones presidenciales presentadas. Antes de entrar en el análisis de fondo, señala que el Presidente de la República devolvió el proyecto sin firmar dentro del término constitucional previsto para ello.

A manera de introducción general, expone la diferencia entre las acciones populares y las de clase o "de representación". En relación con las primeras resalta el hecho de que mediante ellas se busca defender derechos e intereses difusos, es decir, aquellos que no están radicados en cabeza de ningún particular y, por lo tanto, carecen de titulares legitimados, en principio, para lograr su protección. De ahí que el legislador, atendiendo a los postulados de la filosofía individualista que informa el derecho continental del cual Colombia es receptor, haya facultado a "todos para incoar las acciones en beneficio de la comunidad…".

Respecto de las acciones de clase sostiene que con ellas se pretende "la reclamación conjunta, el resarcimiento de los perjuicios individuales que resultaron afectados como consecuencia del daño inferido a un grupo de personas, de ahí que quien ejercita la acción de clase tiene una pretensión privilegiada en la causa y representa a los demás afectados".

Objeción al artículo 2°. El Procurador señala que, si bien es cierto que la redacción del

precepto no es precisa, una interpretación armónica del proyecto, pone de presente que las acciones populares no tienen por objeto proteger los derechos patrimoniales del Estado.

Objeción al artículo 8°. No puede sostenerse, según el Procurador, que la circunstancia de que durante los estados de excepción no pueda suspenderse la posibilidad de tramitar acciones populares, constituya una regulación de la materia propia de los Estados de Excepción. Simplemente se trata de un desarrollo del precepto constitucional según el cual durante estados de excepción no es posible suspender derechos y garantías fundamentales, "como quiera que es innegable que el acceso a la administración de justicia mediante las acciones populares constituye un derecho fundamental".

Objeción al artículo 9°. La objeción formulada por el Gobierno, advierte el Ministerio Público, "es producto de una interpretación equivocada de la norma". El precepto contiene un "juicio hipotético o condicional sobre los supuestos fácticos que determinan la procedencia de la Acción Popular, de manera que todas las situaciones que hayan vulnerado, afecten o amenacen lesionar los intereses o derechos colectivos están comprendidos dentro de la proposición jurídica objetada". Además, una interpretación sistemática y finalista de los artículos 1, 2, 7, 8, 10 y 11 conduciría al mismo resultado, es decir, a reconocer que las acciones populares amparan los derechos colectivos "contra toda violación pasada, presente o futura".

Objeción al artículo 35°. Cuando el condenado es una entidad privada, destaca el Procurador, no existe violación alguna del régimen orgánico del presupuesto, ya que no lo cobija. Por otra parte, si el condenado es una entidad pública, la misma deberá cumplir con las formalidades presupuestales.

Objeción al artículo 49°. La norma no desconoce el derecho de acceso a la justicia, sino que la desarrolla. No puede olvidarse, afirma el Procurador, que la naturaleza propia de las acciones de grupo exige que exista un representante de los afectados, aunque ellos no comparezcan al proceso.

Objeción al artículo 83°. No existe contradicción con las normas superiores. Asegura el Procurador, que "el legislador … busca hacer efectivo los derechos e intereses colectivos a través de la participación activa de este funcionario público que como vocero y representante de la comunidad, puede sugerir fórmulas de acuerdo que protejan los

derechos vulnerados".

Objeción al artículo 87°. Las acciones de grupo – expresa el Procurador – comprenden la protección de los derechos de los consumidores (art. 70 del proyecto). Por lo tanto, resulta congruente delimitar la responsabilidad de algunos agentes del mercado y, al mismo tiempo, excluir la procedencia de las acciones de grupo frente a tales agentes.

FUNDAMENTOS

Competencia

1. Corresponde a la Corte, en los términos de los artículos 167 y 241-8 de la C.P., decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno por inconstitucionales.

La superación del poder de objeción del Gobierno

2. La Constitución Política otorga al Gobierno la facultad de devolver con objeciones, dentro del término que señala el artículo 166 de la Carta, los proyectos de ley que pasen para su sanción. En este caso, el proyecto de ley objetado total o parcialmente tendrá que someterse a segundo debate en las cámaras. Estas bien pueden aceptar la objeción – que puede ser de conveniencia o referirse a una presunta violación de la Constitución -, o insistir en el proyecto. Sin embargo, para enervar el efecto suspensivo de los dos tipos de objeciones y, por consiguiente, hacer ineludible la sanción presidencial del proyecto, se requiere el cumplimiento de los requisitos que la Constitución establece, los que varían según se trate de objeción por razones de inconstitucionalidad u objeción por razones de conveniencia o de mérito.

La objeción por conveniencia o mérito pierde toda virtualidad inhibitoria de la sanción presidencial, si al cabo del segundo debate realizado a propósito de la reconsideración, las cámaras insisten dando aprobación al proyecto por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.

La objeción por razones de inconstitucionalidad, por su parte, se desvanece, si la Corte Constitucional declara infundada la censura jurídica del Gobierno, mediante sentencia de exequibilidad. La Corte Constitucional, empero, no puede pronunciarse sobre la exequibilidad

o inexequibilidad del proyecto objetado sin que antes las cámaras insistan sobre el mismo, acto éste que constituye un verdadero presupuesto de procedibilidad del control de constitucionalidad. La competencia de la Corte y el término para decidir tienen como punto común de referencia la insistencia de "las cámaras". Si una cámara se allana a la objeción presidencial y, en cambio, la otra opta por insistir, la insistencia no se dará por "las cámaras", como lo exige la Constitución (art. 167), sino por una sola cámara, lo que significará que el obstáculo que representa la objeción, no pudo ser remontado por el Legislativo. A este respecto, cabe anotar que la discrepancia entre las cámaras, conduce a que deba archivarse total o parcialmente el respectivo proyecto, según lo prescribe el artículo 200 de la Ley 3ª de 1992. En suma, para aniquilar la objeción esgrimida por el Gobierno por razones de inconstitucionalidad, se requiere el cumplimiento de dos requisitos concurrentes, a saber: (1) insistencia de "las cámaras"; (2) sentencia de exequibilidad de la Corte Constitucional.

La facultad del Gobierno de objetar proyectos de ley corresponde a una función que le atribuye la Constitución en cuanto órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes (C.P. art., 200-1). La presentación de una objeción, de mérito o de orden constitucional, suscita un nuevo debate en las cámaras, vale decir, un examen adicional de la temática del proyecto, lo que indudablemente enriquece las deliberaciones y el resultado final de las mismas. En este sentido particular relieve asumen las objeciones por inconstitucionalidad. En efecto, la actuación preventiva del Gobierno y la inmediata reflexión de las cámaras, constituyen oportunidades institucionales valiosas que se orientan a reforzar la necesaria vinculación del poder público a la Constitución. De mantenerse – al mediar la insistencia -, la discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, sobre el aspecto constitucional, el llamado a dirimirla con carácter general será la Corte Constitucional. La ausencia de este órgano jurisdiccional, en el proceso de resolución de las objeciones por conveniencia, obedece a que en este evento la materia tiene naturaleza puramente política y, por consiguiente, se salda con la mera insistencia de las cámaras aprobada por mayoría absoluta.

La ley, en todo caso, debe corresponder siempre a la voluntad unitaria de ambas cámaras que componen el Congreso. En este orden de ideas, la insistencia frente a la objeción del Gobierno, teniendo por objeto la obra legislativa de ese único órgano, exige una actuación concorde de las dos cámaras. De otro lado, la objeción al articular un suerte de diálogo y de crítica – en sentido democrático -, entre los órganos del poder público directamente

relacionados con la adopción de las leyes, demanda de la decisión del Congreso mayor peso representativo, lo que en modo alguno se evidencia cuando una cámara se allana a las objeciones y otra las refuta.

La forma como el Constituyente ha configurado esta precisa técnica de control del poder legislativo, se encamina a determinar cuál opción entre las que están en juego dispone de más sólido consenso democrático. De ahí que a la consecuencia final de archivo – a la que a la postre tiende la objeción -, no pueda hacerse frente con la mera decisión de una de las dos cámaras. A la fuerza política y representativa del Gobierno, el Congreso, si su aspiración es la de superar la objeción presentada, tendrá que responder de manera unitaria: la voluntad de las dos cámaras que lo integran deberá fundirse en una misma decisión. De lo contrario, primará la voluntad del Gobierno, cuyo origen democrático, lo habilita para participar en el proceso de formación de las leyes, por lo menos en aspectos puntuales como el referido a oponerse a la sanción de un proyecto de ley cuando media su objeción debidamente presentada y no enervada por el Congreso en los términos contemplados por la Constitución.

3. En el presente proceso, la Cámara de Representantes se allanó a las objeciones de inconstitucionalidad hechas a los artículos 2, 8, 35, 83 y 87 y, de otro lado, decidió insistir en la constitucionalidad de los artículos 9 y 49 del proyecto. Por su parte, el Senado de la República, aceptó las objeciones efectuadas a los artículos 35 y 83 y, simultáneamente, rechazó las objeciones relativas a los artículos 2, 8, 9, 49, y 87. Si se descuentan las objeciones que ambas cámaras aceptan, y se repara en su discrepancia sobre algunas de ellas, se concluye que la voluntad unitaria de insistir sólo puede predicarse de las disposiciones contenidas en los artículos 9 y 49 del proyecto, como quiera que respecto de los demás artículos el proyecto deberá entenderse parcialmente archivado. La consiguiente inhibición de la Corte, por supuesto, no entraña ningún pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las normas que, por lo expuesto, escapan a su conocimiento. En consecuencia, sobre la base de los argumentos expuestos, el examen de la Corte Constitucional se limitará a examinar la constitucionalidad de los artículos del proyecto que se acaban de citar.

Examen a la objeción presentada respecto del artículo 9º del proyecto

4. Según el Gobierno el artículo 9 del proyecto viola el artículo 88 de la C.P., por cuanto restringe las acciones populares a las violaciones de los derechos colectivos que hayan acontecido en el pasado o que puedan sobrevenir en el futuro, dejando por fuera las lesiones que se desarrollen en el presente. A juicio de la Corte, el artículo del proyecto comprende el universo de las posibles vulneraciones. Los agentes de las violaciones que en un momento se encuentren en curso – que por tanto no se limiten a amenazas -, quedan indefectiblemente cubiertos por la norma que se refiere indistintamente a los "que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos". Esta interpretación, igualmente, encuentra fundamento dentro del articulado del proyecto. El artículo 2 dispone sobre este punto lo siguiente: "Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos (…)".

Examen de la objeción presentada respecto del artículo 49 del proyecto

5. Cuestiona el Gobierno que los ausentes interesados en la acción de grupo queden sujetos a las determinaciones adoptadas por el actor o quien actúe como demandante, a quienes se atribuye el poder de representar a las demás personas, lo que puede comprometer la suerte de las acciones particulares que en un momento dado decidan intentar los primeros. Con base en este aserto, deduce el Gobierno el quebranto al artículo 88 de la C.P.

La objeción no está llamada a prosperar. El Gobierno echa de menos la importante disposición contenida en el artículo 57 del proyecto, que le otorga a todo miembro de un mismo grupo el derecho de exclusión, el cual opera (a) "Cuando se haya solicitado en forma expresa la exclusión del grupo en el término previsto en el inciso anterior [dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda]" y (b) "Cuando la persona vinculada por una sentencia pero que no participó en el proceso, demuestre en el mismo término que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación".

La consagración del derecho de exclusión, permite que el interesado pueda iniciar una acción independiente del resto de las personas cobijadas por la misma causa que originó un daño plural. Por lo tanto, la legitimación que se confiere a cualquier miembro del grupo para asumir la representación de los demás, no es óbice para que se entablen acciones

individuales, por fuera de las acciones de grupo. El esquema legal estimula el efectivo acceso a la justicia del conjunto de damnificados, pero no impide que se instauren procesos singulares por parte de quienes decidan obrar de manera individual.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero.- INHIBIRSE de conocer de las objeciones contra los artículos 2, 8 y 87 del proyecto de ley N° 05/95-024/95-084/95 Cámara acumulado – 10/96 Senado "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones".

Segundo.- DECLARAR INFUNDADAS las objeciones contra los artículos 9 y 49 del proyecto de ley N° 05/95-024/95-084/95 Cámara acumulado – 10/96 Senado "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones".

Tercero.- Dése aplicación a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Alejandro Martínez Caballero no asistió a la sección de Sala Plena del 19 de febrero de 1998 por encontrarse en comisión oficial en el exterior debidamente autorizada por la Sala.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General