C-028-95

Sentencia No. C-028/95

DEMOCRACIA INDUSTRIAL/DEMOCRACIA ECONOMICA

Los artículos 57 y 60 de la Carta, en el primero de los cuales se diseña el modelo de la democracia industrial, cuando encarga a la ley de establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores logren participar en la gestión de las empresas, y en el segundo, estableciendo a cargo del Estado, la obligación de consagrar "condiciones especiales" que permitan a los trabajadores de las empresas cuya participación oficial se enajena, y a las organizaciones solidarias y de trabajadores, el acceso a la respectiva propiedad accionaria. "Tales 'condiciones especiales', pueden consistir en la creación y otorgamiento de medios expeditos y favorables de financiación para la adquisición de acciones, el establecimiento de condiciones financieras ventajosas (plazos, precio y financiación especiales), o cualquier otro incentivo que haga real el propósito del Constituyente de incorporar a los trabajadores en el dominio y manejo de la respectiva empresa.

DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO

Cuando el inciso 2o. del art. 60 de la Constitución dispone que en los procesos de privatización el Estado 'tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones...', consagra a favor de los trabajadores y de las organizaciones de economía solidaria, un derecho preferencial que no admite restricción o limitación, porque la Carta Política no le impone condición alguna. Por consiguiente, a través de la ley no es posible reglamentar el ámbito propio y específico de la operancia y la efectividad del derecho, sino, 'las condiciones especiales' que deben establecerse para que los beneficiarios hagan realidad la voluntad constitucional "de acceder a dicha propiedad accionaria'.

PROPIEDAD ACCIONARIA-Condiciones especiales

Las condiciones especiales para acceder a la propiedad, "pueden consistir en la creación de medios expeditos y favorables de financiación para la adquisiciones de acciones, el establecimiento de condiciones financieras ventajosas (plazos, precio y financiación especial) o cualquier otro incentivo que haga real el propósito del constituyente de democratizar la

propiedad accionaria estatal”, lo que no quiere decir que el Estado deba abandonar su cuidado sobre los bienes de que es titular, ni su mejor recuperación y aumento, sino que, el fin de la norma, es establecer un régimen preferencial, desigual por mandato del orden superior, justificado en la indicada justicia distributiva, a favor de los trabajadores de la empresa, de las organizaciones solidarias y de trabajadores y frente a los postores o compradores del público en general. Con lo cual se busca poner límites a los procesos de concentración de la riqueza, propios de las economías liberales o de mercado.

ENAJENACION DE ACCIONES-Sistema de martillo

Cuando se adopte el sistema de martillo, en ejecución del señalado programa, en la venta a los trabajadores, organizaciones solidarias y de trabajadores de las acciones de la Nación, por parte de las entidades descentralizadas o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se utilizará el dicho mecanismo de remate, en forma cerrada o por franjas, de manera que no compitan en el mismo, sectores desiguales, por el interés de la empresa, y sometiéndose en todo caso al trato favorable, representado en las “condiciones especiales” a que se refiere el artículo 60 de la Carta. El error del libelista consiste en considerar aisladamente, por fuera del sistema del decreto, la institución del “martillo” que, combinada con la publicidad y libre concurrencia, resulta un instrumento no desaconsejado para la disposición de bienes públicos, cuya venta directa y sin la necesaria publicidad y concurrencia, puede originar sospechas e insatisfacción colectivas, más o menos justificadas según el caso.

REF: Expediente No. D-660

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 303, 304, 309 (todos parcialmente), del Decreto 663 de 1993.

Actor:

LUIS XAVIER SORELA

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero dos (2) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS XAVIER SORELA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad autorizada en el artículo 241 de la Constitución Política, mediante demanda, solicita a esta Corporación judicial declarar la inexequibilidad parcial de los artículos 303, 304 y 309 del Decreto 663 de 1993, "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración".

Cumplidos los trámites propios de esta acción y luego de recibido el concepto del Ministerio Público, corresponde a la Corte Constitucional, proceder a tomar la decisión sobre el fondo del asunto, de acuerdo con lo que se enuncia a continuación.

"DECRETO No. 663 DE 1993

"(abril 2)

"Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su tilulación y numeración.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 35 de 1993.

"DECRETA:

"……

"PARTE DECIMO SEGUNDA

"PROCEDIMIENTO DE VENTA DE ACCIONES DEL ESTADO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS Y ENTIDADES ASEGURADORAS.

"Capítulo I

"Artículo 303. PRIVATIZACION DE ENTIDADES CON PARTICIPACION ESTATAL.

"1. Privatización de entidades con participación del Fondo de Garantías de Instituciones

Financieras en su capital. Cuando no se produzca fusión o absorción por otras entidades, en un plazo razonable, contado desde la suscripción o adquisición por el Fondo de Garantías de Instituciones Finacieras de las acciones de una institución financiera y en condiciones suficientes de publicidad y concurrencia y sin perjuicio de lo establecido en el numeral 5o. del artículo 113 del presente Estatuto, el Fondo ofrecerá en venta las acciones adquiridas, decidiendo a favor de quien presente condiciones de adquisición más ventajosas.

"El fondo no podrá ceder acciones o derechos de entidades financieras a personas o entidades que de manera directa o indirecta hayan incurrido en alguna de las conductas punibles señaladas en los numerales 1o., 2o. y 3o. del artículo 208 del presente Estatuto. Será ineficaz de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial, la enajenación que se realice contrariando esta regla.

"2. Régimen general de la privatización. La Superintendencia de Valores fijará los requisitos de funcionamiento de los martillos de las bolsas de valores y establecerá las reglas para su operación, a fin de facilitar la privatización de las instituciones financieras oficializadas o nacionalizadas y de las sociedades en que dichas instituciones tengan cuando menos la mayoría absoluta del capital en forma individual o conjunta.

"Las reglas que determine la Superintendencia de Valores regirán con carácter general el funcionamiento y operación de dichos martillos.

"Siempre que se vaya a realizar la privatización o enajenación al sector privado de la totalidad o parte de la participación oficial en las instituciones financieras a que se refiere este numeral o de las sociedades en que dichas instituciones tengan cuando menos la mayoría absoluta del capital, en forma individual o conjunta, la operación respectiva se debe realizar a través de los martillos de las bolsas de valores u otros procedimientos, en condiciones de amplia publicidad y libre concurrencia.

"Será requisito indispensable para que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras o la Nación puedan proceder a la enajenación de acciones o de bonos convertibles en acciones de una entidad nacionalizada o con participación en el capital por el mencionado Fondo, que la Superintendencia Bancaria, mediante resolución motivada certifique que el Estado de saneamiento de la entidad permite proceder a su venta. La enajenación que se realice contrariando esta regla será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

“La venta de las acciones y bonos adquiridos por la Nación o del derecho de suscripción de tales valores, se regirá por las normas que regulan la enajenación de la participación accionaria de la Nación en una entidad financiera.”

“CAPITULO II

“PROCEDIMIENTO

“Artículo 304. APROBACION DEL PROGRAMA

“En desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 60 de la Constitución Política y para los solos fines de la presente ley, cuando la Nación, una entidad descentralizada o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, enajenen su participación en instituciones financieras o entidades aseguradoras, deberán hacerlo según el programa de enajenación que apruebe en cada caso el Consejo de Ministros. En el programa que se adopte se tomarán las medidas conducentes para democratizar la participación estatal y se otorgarán condiciones especiales a los trabajadores, sus organizaciones y a las organizaciones solidarias, conforme a las reglas de este capítulo.

“El Fondo de Garantías presentará al Consejo de Ministros, a manera de recomendación, un programa con las condiciones y procedimientos aplicables para la enajenación de las acciones y bonos.

“La enajenación deberá efectuarse preferentemente a través de operaciones de martillo en bolsas de valores o, subsidiariamente, mediante otros procedimientos que garanticen amplia publicidad y libre concurrencia.

“Aprobado el programa de enajenación por el Consejo de Ministros, el Gobierno Nacional deberá divulgarlo ampliamente por medio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con el fin de promover suficiente participación del público. Además, el Gobierno Nacional deberá presentar un informe sobre el programa adoptado a las Comisiones Terceras del Congreso de la República.

“Parágrafo 1o. La aprobación de las condiciones y procedimientos de enajenación de las

acciones o bonos de la Nación, de entidades públicas del orden nacional o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se efectuará mediante decreto del Gobierno Nacional en el cual se dispondrá que la entidad correspondiente proceda a reformar sus estatutos con el fin de adaptarlos al régimen aplicable a entidades similares que funcionen bajo las reglas del derecho privado; en consecuencia, tratándose de entidades nacionalizadas se ordenará realizar las reformas estatutarias en cuya virtud se consagre el derecho de los accionistas a participar en la administración de la institución y a designar sus administradores con sujeción a las leyes comunes, lo cual tendrá aplicación desde la fecha en que el Gobierno Nacional apruebe la respectiva reforma estatutaria.

"Parágrafo 2o. En el evento en que la participación conjunta de la Nación y otras entidades públicas en el capital de una misma entidad financiera o de seguros sea inferior al 50% del capital suscrito y pagado de la correspondiente institución, incluyendo dentro de éste las acciones que resultarían de la conversión obligatoria de los bonos en circulación, las condiciones y procedimientos de enajenación serán aprobados directamente por la Junta Directiva de la entidad pública o por el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio al cual se encuentre adscrita o vinculada la entidad financiera o aseguradora, según sea el titular de las acciones o bonos.

"Lo anterior sin perjuicio de que tales autoridades, en la definición y ejecución del programa de enajenación correspondiente, estén obligadas a dar cumplimiento a los principios y normas previstas en el Capítulo II de esta parte, sin que en tales casos sea necesaria la participación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

"Parágrafo 3o. Lo dispuesto en el Capítulo II de esta parte no será aplicable a las operaciones de movilización de activos con pacto de reventa celebradas por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con entidades inscritas, que hayan tenido o tengan por objeto la adquisición de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones.

"Parágrafo 4o. Las comisiones que se originen en las operaciones de martillo de que trata este artículo, no podrán exceder de los límites que fije el Gobierno Nacional."

"……

"Artículo 309. PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS.

Cuando se emplee el martillo para la enajenación de las acciones y la totalidad o parte de éstas no logren colocarse en el mercado, se utilizará cualquier otro procedimiento que asegure suficiente publicidad y libre concurrencia, previa aprobación del Consejo de Ministros.

"Si agotado el procedimiento anterior no se obtiene la colocación total de las acciones en el mercado, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras presentará a consideración del consejo de Ministros para su aprobación, propuestas alternas enderezadas a culminar el proceso de privatización, dándole preferencia a quienes ya hayan adquirido acciones.

"Parágrafo. Si en todo caso no se coloca la totalidad de las acciones, las pendientes de colocar deberán entregarse al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en fideicomiso irrevocable de venta, para que se coloquen totalmente conforme a los procedimientos señalados en este capítulo."

Las partes subrayadas son el objeto de la demanda.

El actor considera que la preceptiva acusada viola el preámbulo y los artículos 1o., 2o., 4o., 5o., 13, 58, 60 y 333 de la Constitución Política, por las razones siguientes:

– Que el acceso a la propiedad ordenado en el artículo 60 de la C.P., debe beneficiar a los habitantes del Estado colombiano en general y en especial a "los económicamente más desvalidos, no sólo de las organizaciones solidarias y de trabajadores".

– Que los fines del Estado (art. 2o. C.N.), no son simples enunciados de buenas intenciones y nobles ideales, sino mandatos categóricos que las autoridades y los habitantes debemos acatar buscando su plena y efectiva realización.

– Que las características del Estado (art. 1o. C.P.) se manifiestan mediante la consagración de principios constitucionales tales como los de solidaridad social, dignidad humana, justicia distributiva y de la igualdad. (Corte Constitucional sentencia No. T-406 de junio 5 de 1992 M.P. Dr. Ciro Angarita).

– Que mal "puede sostenerse que la búsqueda de un orden político, económico y social justo se facilite consagrando los mecanismos que conduzcan a que los grandes conglomerados -sean ellos nacionales o extranjeros-, concentren aún más la propiedad al

beneficiarse de las condiciones concebidas para auxiliar precisa y exclusivamente a los desfavorecidos".

– Que el sistema de "martillo" es contrario a la democratización, pues favorece a quienes disponen de una mayor capacidad financiera, al disponer de la posibilidad de ofrecer mayor precio y de determinar el verdadero valor de las acciones sacadas a remate.

– Que el artículo 303 acusado contrariamente a lo que se dispone para las organizaciones solidarias y de trabajadores, a quienes si se les imponen límites, esta última norma prevé, admite y facilita el que una persona, se quede con todas aquellas acciones que no hubieren sido adquiridas por aquellas. (Corte Constitucional, sentencia C-37 de 1994).

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

– El abogado ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO, actuando como ciudadano en ejercicio y en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso en defensa de la constitucionalidad de las normas enjuiciadas, en los términos que se relatan a continuación:

– Que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del inciso 3o. del artículo 304 y del artículo 309 del Decreto 663 de 1993, mediante la sentencia No. C-211 del 28 de abril de 1994.

– Que luego de examinar el sistema del decreto, se pone de presente una interpretación parcelada del actor, pues la primera opción corresponde a los trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores.

– Que se trata de enajenar bienes públicos y no de convertirlos en auxilios ni donaciones (arts. 355 y 60 C.P.).

"Dentro de nuestra lógica normativa, entonces, la locución Estado Social de Derecho no puede servir indistintamente como comodín de la protección de los desvalidos sino que se va concretando en las maneras que ha previsto la Constitución y de acuerdo a las alternativas que esbozan sus normas al recalcar en el aspecto social".

– Que el sistema previsto para la venta de las acciones cumple dos cometidos: 1o.

reconoce el capital invertido y 2o. garantiza el acceso de los trabajadores y organizaciones solidarias.

2. El Ministerio de Desarrollo Económico, por intermedio de apoderado interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, en los términos que se mencionan a continuación:

– Que el artículo 60 de la C.P. no puede entenderse en el sentido de que las condiciones especiales para acceder a la propiedad, no consulten el valor real de la propiedad accionaria, pues significaría desmedro del capital estatal (art. 26 numeral 4o. de la Ley 80/93).

– Que las mismas condiciones especiales se predican de los sujetos destinatarios de la preferencia, más no del objeto vendido.

– Que el artículo 306 del Decreto define los parámetros para fijar el precio de las acciones, sin que pueda ser definido al capricho del funcionario respectivo.

– Que no es inconstitucional ni mucho menos inconveniente, prever que la venta se haga a las personas que presenten condiciones más ventajosas, no sólo en términos económicos, sino en términos de solidez y de confianza del público en las entidades que trabajan con su dinero.

– Que el mecanismo del martillo no es ajeno a la naturaleza de las acciones en tanto títulos valores, ni "mucho menos a su condición de instrumentos negociables." (Corte Constitucional, sentencia C-211 del 28 de abril de 1994).

– Que existe cosa juzgada sobre los artículos 304-3 y 309 del Decreto 663 de 1993.

3. La ciudadana LUCIA GAITAN DE BEDOYA, en su condición de empleada del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas en la demanda de la referencia, con base en los planteamientos siguientes:

– Que el artículo 303 acusado democratiza la propiedad acorde con lo dispuesto en el preámbulo, y los artículos 1o. a 5o., 13 y 60 de la C.P..

– Que el mecanismo del “martillo es abierto e ilimitado”.

“Todo esto tiene ocurrencia luego de que se ha hecho una oferta de la totalidad de dichas acciones a los trabajadores, sus asociaciones y al sector solidario, de tal forma que se lleva a venta pública y abierta, el número de acciones que los trabajadores y solidarios no han aceptado comprar. Esto, para que el proceso de venta prosiga en las mismas condiciones de facilitar la democratización que ha dispuesto la Constitución.

– Que el argumento esgrimido por el actor en el sentido de que el martillo es corrupto, “constituye un juicio de valor muy subjetivo por lo demás, que contradice la tradición de dicho mecanismo considerado como factor de transparencia en las transacciones que por su conducto se realizan”.

4. El doctor HECTOR ARMANDO SAN MIGUEL, Superintendente de valores (E) presenta escrito que resulta extemporáneo al tenor de los incisos segundos de los artículos 7o. y 11 del Decreto 2067 de 1991, razón por la que no se exponen aquí sus contenidos

V. INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 501 del 13 de septiembre de 1994, rindió el concepto de rigor en el asunto de la referencia, en el cual solicita a esta Corporación: “1. Que se esté a lo resuelto en la sentencia C-211 de abril 28 de 1994, en cuanto declaró EXEQUIBLES el inciso tercero del artículo 304 y el artículo 309; 2o. Que es EXEQUIBLE el artículo 303 del mismo ordenamiento legal, en lo acusado.”, previas las razones siguientes:

– Que en sentencia C-211 del 28 de abril de 1994 la Corte Constitucional decidió la exequibilidad del inciso 3o. del artículo 304 y del artículo 309 del Decreto 663, lo que produjo, desde entonces, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

– Que el Estado Social de Derecho, no es indiferente “ni al tema del acceso a la propiedad, ni a la opción entre la propiedad clásica y la propiedad solidaria”. (Corte Constitucional sentencia No. C-037 de 1994).

– Que “cuando el numeral 1o. del artículo 303 establece que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras ofrecerá en venta las acciones de una institución financiera, en los

supuestos que describe el mismo mandato, “decidiendo en favor de quien presente condiciones de adquisición más ventajosas” se está refiriendo como primera opción y en el alcance advertido por la Corte, a las tres categorías de personas mencionadas, esto es a los trabajadores de la misma entidad, a las organizaciones solidarias y a las de los trabajadores. Desde esta perspectiva queda sin soporte alguno, el cargo alusivo a la concentración de la riqueza”.

– Que la democratización de la propiedad descrita en la Carta no conlleva ni un carácter especulativo ni de subsidio “que la alejen de los valores reales de la economía y de los principios asignados por la Carta al Estado Social de Derecho”.

– Que las reflexiones de la Corte para declarar la constitucionalidad del inciso 3o. del artículo 304, se pueden extender a lo acusado del numeral 2o. del artículo 303 ibidem.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. La Competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente acción, de conformidad con lo establecido en el artículo 241 numeral 5o. de la Constitución Política, por pertenecer la normativa acusada a un decreto con fuerza de ley expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas al ejecutivo en la Ley 35 de 1993.

b. La Cosa Juzgada

La Corte Constitucional declaró EXEQUIBLES el inciso tercero del artículo 304 y el artículo 309 del Decreto 663 de 1993, en la sentencia No. C-211 del 28 de abril de 1994, con ponencia del H. Magistrado Carlos Gaviría Díaz, acusados allí con argumentos similares a los actuales, por lo que sobre ambos preceptos, en la presente acción, debe estarse a lo resuelto por la Sala Plena en aquella ocasión.

c. La Materia

En consecuencia de lo señalado en el literal anterior, la decisión se contrae al examen de constitucionalidad de los apartes del artículo 303 que fueron demandados.

El cargo se concreta en la descalificación del sistema de martillo, como mecanismo para alcanzar la democratización de las acciones del Estado, en la circunstancias a que se refiere el artículo 60 de la Constitución Política.

Sobre este precepto superior y sus alcances ha sostenido la Corporación lo siguiente:

“El calificativo de Social aplicado al Estado, le señala como línea especial en el ejercicio del poder, el cumplimiento de unas finalidades sociales, que tienen que ver con el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, de manera particular, con la solución de necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, como lo precisa el artículo 366 de la Constitución, o de protección especial a los sectores más débiles de la comunidad, para lo cual la constitución le otorga al Estado diferentes herramientas que van desde el establecimiento de medidas de excepción, como sucede, por ejemplo, con las previsiones del inciso segundo del artículo 60 de la Carta, hasta el apoyo específico con recursos particularmente presupuestados para tal fin, bajo la denominación de “gasto público social” (art. 350), y los subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios (art. 368), para señalar algunos casos.

“Deben destacarse en este orden de ideas los artículos 57 y 60 de la Carta, en el primero de los cuales se diseña el modelo de la democracia industrial, cuando encarga a la ley de establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores logren participar en la gestión de las empresas, y en el segundo, estableciendo a cargo del Estado, la obligación de consagrar “condiciones especiales” que permitan a los trabajadores de las empresas cuya participación oficial se enajena, y a las organizaciones solidarias y de trabajadores, el acceso a la respectiva propiedad accionaria.

“Tales ‘condiciones especiales’, pueden consistir en la creación y otorgamiento de medios expeditos y favorables de financiación para la adquisición de acciones, el establecimiento de condiciones financieras ventajosas (plazos, precio y financiación especiales), o cualquier otro incentivo que haga real el propósito del Constituyente de incorporar a los trabajadores en el dominio y manejo de la respectiva empresa.

“….

“Democratizar la propiedad accionaria en las empresas de participación oficial, exige el

establecimiento de vías apropiadas para hacer viable la concurrencia de ciertos sectores económicos, que la Constitución señala, en el capital accionario de aquéllas, lo cual no significa, que los beneficiarios estén constreñidos a utilizar los privilegios que se les ofrecen, ni tampoco, que la propiedad oficial deba consolidarse irremediablemente en cabeza de éstos. Lo que esencialmente persigue el inciso segundo del artículo 60 de nuestra Carta, es impedir la concentración oligopólica del capital dentro de los medios de producción y del sistema financiero, e igualmente dirigir el proceso de desconcentración accionaria hacia unos beneficiarios particulares que son los propios trabajadores de las empresas y las organizaciones solidarias, con lo cual se avanza en el proceso de redistribución de los ingresos y de la propiedad, que es una meta esencial dentro de un Estado Social de Derecho.

"Cuando el inciso 2o. del art. 60 de la Constitución dispone que en los procesos de privatización el Estado 'tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones...', consagra a favor de los trabajadores y de las organizaciones de economía solidaria, un derecho preferencial que no admite restricción o limitación, porque la Carta Política no le impone condición alguna. Por consiguiente, a través de la ley no es posible reglamentar el ámbito propio y específico de la operancia y la efectividad del derecho, sino, 'las condiciones especiales' que deben establecerse para que los beneficiarios hagan realidad la voluntad constitucional 'de acceder a dicha propiedad accionaria'.

"....

Estos criterios que precisan los contenidos de la Carta con miras a la edificación de una sociedad, en la que el Estado Social de Derecho se comprometa en la democratización de la propiedad sobre las acciones que le pertenecen, muestran el objetivo superior inmediato del ofrecimiento del dicho acceso a la propiedad a los trabajadores de la respectiva empresa, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, en condiciones preferentes y favorables, frente a los asociados en general.

Específicamente sobre la institución del "martillo", ha sostenido esta Corte, con ocasión de la revisión del artículo 304 del Decreto 663 de 1994, lo siguiente:

"Pues bien, el mecanismo del "martillo" en bolsas de valores, para la venta de tales acciones entre los trabajadores, las organizaciones solidarias y las organizaciones de trabajadores,

quienes gozan de un derecho preferencial de orden constitucional para acceder en primera instancia a su titularidad, es un método cuyo uso dependerá de las “condiciones especiales” que se fijen en el programa de enajenación. En consecuencia, este sistema puede ser utilizado o nó, según se den los presupuestos necesarios para ello. En caso de llegar a aplicarse, se trataría de un martillo que podemos denominar “cerrado”, por estar dirigido a personas determinadas, ya que a él únicamente podrían concurrir quienes se encuentren dentro de una de las tres categorías reseñadas, esto es, los trabajadores activos y pensionados de la misma empresa, las cooperativas, los sindicatos de trabajadores, las confederaciones y federaciones de sindicatos de trabajadores, los fondos mutuos de inversión de empleados, etc.

“Y en el evento de que los grupos a que alude la Constitución en el inciso 2o. del artículo 60, no estén interesados en adquirir ninguna de las acciones ofrecidas en venta, o cuando decidan adquirir solamente una parte de éllas, el instrumento del “martillo”, para efectos de realizar la enajenación de estos valores, entre personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, distintas a las anteriores, las cuales entrarían a competir, resultaría idóneo para los fines previstos, pues se trata de la venta en pública subasta y al mejor postor de los citados efectos comerciales.

“De otra parte, obsérvese que el inciso demandado, no ordena que la enajenación de las acciones que posea la Nación, una entidad descentralizada o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en entidades financieras o aseguradoras, deba realizarse forzosamente o exclusivamente a través del sistema del martillo en bolsas de valores, al cual le asigna un carácter preferencial; pues permite que tales transacciones comerciales se efectúen por otros medios, sin precisar cuáles, siempre y cuando se garantice publicidad y libre concurrencia. En consecuencia, la escogencia del método o procedimiento para realizar dichas transacciones comerciales queda a criterio de la entidad que vaya a efectuar la venta, conforme al programa de enajenación.

“En este orden de ideas, es preciso concluir que la enajenación de la propiedad accionaria que el Estado posea en instituciones financieras y aseguradoras, hasta tanto no se ofrezca a los trabajadores de la misma empresa, a las organizaciones solidarias y a las organizaciones

de trabajadores, y una vez se haya determinado que dichos grupos, no adquirieron la totalidad de las acciones o sólo decidieron comprar una parte de ellas, no podrá el ente oficial respectivo, ofrecer las restantes, o todas si es el caso, al público en general.

“No viola entonces el inciso 3o. del artículo 304 del decreto 663 de 1993, materia de impugnación, ninguna norma constitucional, pues los mecanismos operativos o instrumentos necesarios para llevar a cabo la enajenación de la propiedad accionaria de carácter estatal, corresponde fijarla al legislador, de acuerdo con el artículo 60 de la Carta, disposición que en este campo no le señaló pauta, directriz o condicionamiento alguno. ” (Corte Constitucional, sentencia No. C-211/94, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Basta pues a la Corporación, en esta oportunidad, para resolver sobre la acusación parcial del artículo 303, insistir en los criterios transcritos. Con base en ellos declarará la constitucionalidad del precepto examinado.

En el artículo 60 de la Constitución Política se plantea una limitación a la libertad económica, al imponerse, dentro de una lógica de justicia distributiva, la promoción del acceso a la propiedad de las personas, conforme a la ley. Se dispone igualmente, el ofrecimiento preferente a los trabajadores, las organizaciones solidarias y de trabajadores de las acciones que enajene el Estado de sus participaciones en una empresa.

En desarrollo del anterior precepto superior, el Decreto 663/93, para un sector empresarial, (sistema financiero), estableció un régimen de venta de las participaciones estatales, principalmente en sus artículos 303 a 312. En estos se describe el procedimiento siguiente: El Estado realizará la venta a favor de quienes “presenten las condiciones de adquisición más ventajosas” (art. 303), con lo cual, se afirma desde el comienzo, que la enajenación en ninguna de las hipótesis previstas en la Carta y en el propio articulado del decreto, se hará por fuera del marco de referencias económicas que favorezcan el patrimonio público, excluyendo variables de gratuidad o liberalidad en favor de persona alguna. Esto, no sólo es conforme al artículo 60 de la C.P., en cuanto, las condiciones para acceder a la propiedad que establece no implican que el Estado deba donar o auxiliar, en el traslado del dominio de sus bienes a ningún particular, trátese de trabajador de la empresa o de organización solidaria y de trabajadores. Pues resultaría, además, extraño al sistema de la Carta, que prohíbe tajantemente tal posibilidad (art. 355).

Ha sostenido la Corporación que esas condiciones especiales, “pueden consistir en la creación de medios expeditos y favorables de financiación para la adquisiciones de acciones, el establecimiento de condiciones financieras ventajosas (plazos, precio y financiación especial) o cualquier otro incentivo que haga real el propósito del constituyente de democratizar la propiedad accionaria estatal”, lo que no quiere decir que el Estado deba abandonar su cuidado sobre los bienes de que es titular, ni su mejor recuperación y aumento, sino que, el fin de la norma, es establecer un régimen preferencial, desigual por mandato del orden superior, justificado en la indicada justicia distributiva, a favor de los trabajadores de la empresa, de las organizaciones solidarias y de trabajadores y frente a los postores o compradores del público en general. Con lo cual se busca poner límites a los procesos de concentración de la riqueza, propios de las economías liberales o de mercado.

Otro elemento propio del régimen de venta comentado, tiene que ver con la necesidad de su “publicidad” y “libre concurrencia”, que se encuentran ampliamente acordes con los principios constitucionales de libertad, participación, trabajo, solidaridad y prevalencia del interés general (art. 1o.), orientados a procurar claridad, transparencia, pulcritud, no discriminación, sino por el contrario, beneficios restablecedores para los sectores sociales más débiles.

El procedimiento de “martillo”, consagrado en el decreto y que es el motivo de la impugnación al artículo 303, no es el único método previsto en aquel, pues se preveen “otros procedimientos en condiciones de amplia publicidad y concurrencia” (num. 2o. inc. 3o.); procedimientos que deberán ejecutarse “según el programa de enajenación que apruebe en cada caso el Consejo de Ministros” (art. 304 ibidem).

Este programa contendrá las medidas conducentes a democratizar la participación estatal y otorgará las condiciones especiales a los trabajadores, sus organizaciones y las solidarias. Programa, entonces, que condiciona el funcionamiento de los martillos u otros procedimientos que se implementen. Luego será en cada caso, la modalidad del mismo lo que vendrá a otorgar al proceso su particular característica. El criterio de la Corte, luego de la sentencia C-37/94, con apoyo en el cual se declaró la inexequibilidad del porcentaje del 15% a que se refería el inciso 3o. del artículo 306 del decreto, según el cual cuando se adopte el sistema de martillo, en ejecución del señalado programa, en la venta a los trabajadores, organizaciones solidarias y de trabajadores de las acciones de la Nación, por

parte de las entidades descentralizadas o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se utilizará el dicho mecanismo de remate, en forma cerrada o por franjas, de manera que no compitan en el mismo, sectores desiguales, por el interés de la empresa, y sometiéndose en todo caso al trato favorable, representado en las "condiciones especiales" a que se refiere el artículo 60 de la Carta.

El error del libelista consiste en considerar aisladamente, por fuera del sistema del decreto, la institución del "martillo" que, combinada con la publicidad y libre concurrencia, resulta un instrumento no desaconsejado para la disposición de bienes públicos, cuya venta directa y sin la necesaria publicidad y concurrencia, puede originar sospechas e insatisfacción colectivas, más o menos justificadas según el caso.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Estarse a lo resuelto sobre el inciso 3o. del artículo 304 y el artículo 309 del Decreto 663 de 1993, en la sentencia No. C-211/94 del 28 de abril de 1994)

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 303 del Decreto 663 de 1993.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria