

Sentencia C-1047/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Referencia: expediente D-2800

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 130 de la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 -2002”

Actor: Libardo Yanod Marquez Aldana

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, agosto diez (10) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano LIBARDO YANOD MARQUEZ ALDANA presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 130 de la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.”.

Mediante Auto de fecha 11 de febrero de 2000, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia; así mismo, ordenó el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al señor Director General de Planeación Nacional, al señor Director del

Departamento Administrativo de Economía Solidaria -DANSOCIAL- y al Representante Legal de la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-.

Cumplidos como se encuentran los trámites propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada:

“LEY 508 DE 1999

(julio 29)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.

Artículo 130º. Privatización. Para asegurar la finalidad perseguida por el artículo 60 de la Constitución Política en la venta a los trabajadores y al sector solidario se establecerán límites en función del patrimonio u otros indicadores financieros con el fin de evitar conductas que atenten contra dicha finalidad, en tal caso corresponderá a la Superintendencia de Valores la declaratoria de ineficacia de la operación cuando ello corresponda en los términos de la Ley 226 de 1995”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera que la disposición acusada vulnera lo dispuesto en los artículos 29 y 60 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

El actor demanda el artículo 130 de la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002”, norma a través de la cual el legislador, invocando la realización del mandato superior contenido en el artículo 60 de la Carta Política, determinó: primero, que en los procesos de venta de propiedad accionaria del Estado, a los trabajadores y al sector solidario se les impondrán límites para adquirirla, en función de su

patrimonio u otros indicadores financieros, con el fin de evitar conductas que atenten contra la norma constitucional citada; y segundo, que en esos casos le corresponde a la Superintendencia de Valores, cuando haya lugar a ello, declarar la ineficacia de una operación, de conformidad con los términos de la ley 226 de 1995.

Según el demandante, dichas disposiciones vulneran los artículo 29 y 60 de la Constitución Política; el primero, por cuanto según él la norma impugnada desconoce el debido proceso, dado que siendo una disposición de carácter general modificó otras de carácter especial, contenidas específicamente en la ley 79 de 1988 y en la ley 454 de 1998, las cuales desarrollan lo atinente a las instituciones de economía solidaria y a temas de cooperativismo.

Señala, que en dichas disposiciones especiales, dirigidas al sector solidario de la economía, el legislador no estableció límites a la inversión de las cooperativas multiactivas o integrales, como si lo hace la norma demandada, al no distinguir entre ellas y las cooperativas que manejan ahorro del público; así las cosas, dice, “...si la ley especial para el cooperativismo no les impone unos determinados límites a las cooperativas multiactivas e integrales, mal podría una ley de carácter general imponerlos...”, sin vulnerar con ello el principio que consagra la prevalencia de las normas especiales sobre las generales, contenido en los aforismos “lex posterior generalis non derogat priori speciali” y “legi speciali per generalem non derogatur”, de amplia tradición y arraigo en nuestro país.

En cuanto a la vulneración del artículo 60 de la Carta Política, el actor anota que ella se da, en la medida que la disposición impugnada desconoce la intención del Constituyente, plasmada en la citada norma superior, que no fue otra que la de obligar al Estado a promocionar el acceso a la propiedad solidaria, como mecanismo para contrarrestar el fenómeno de iniquidad en la distribución de la riqueza que afecta a Colombia y es origen, en gran medida, de los graves problemas que afronta nuestro país.

En esa perspectiva, señala el actor, el texto del artículo 60 de la C.P. debe interpretarse como la obligación que el Constituyente le impuso al Estado, de facilitar a los trabajadores y al sector solidario, el acceso a la totalidad de sus acciones cuando éstas se pongan en venta en una operación concreta, tal como lo entendió y reguló el legislador al expedir la ley 226 de 1995, al consignar, en el artículo 11 de la misma, que al sector beneficiario de condiciones

especiales, "...se le ofrecerá en primer lugar y de manera exclusiva la totalidad de las acciones que pretendan enajenarse."

Así las cosas, la realización efectiva de las disposiciones del Constituyente en el caso concreto, depende de que la ley garantice que "...los beneficiarios puedan acceder a la propiedad en venta [dependiendo] sólo de la capacidad de gestión y de la voluntad...", y no de otros factores tales como los consignados en la norma impugnada, con los cuales sencillamente se hace imposible que en transacciones como las que se derivan de la venta de la empresa de teléfonos de Santa Fe de Bogotá, puedan participar los trabajadores o el sector solidario, pues ni uniéndolos a todos a nivel nacional, se podría llenar el requisito patrimonial que se impondría para la adquisición de la totalidad de acciones de dicha empresa.

Con el artículo 130 de la Ley 508 de 1999, anota el demandante, se inicia un proceso normativo que reduce de manera sustancial el derecho de acceso a la propiedad que el Estado pone en venta, convirtiendo el principio de la democratización de la propiedad en una burla, no sólo del artículo 60 superior, sino del espíritu mismo de la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

Departamento Nacional de Planeación – D.N.P. –

Dentro del término establecido para el efecto, el abogado Juan Manuel Charry Urueña, actuando en nombre propio y en representación del D.N.P., presentó a consideración de esta Corporación un estudio jurídico sobre las disposiciones impugnadas en la demanda de la referencia, en el que sustenta la constitucionalidad de la mismas. Los argumentos que desarrolla en dicho documento son los que se resumen a continuación:

Anota el apoderado del D.N.P., que se equivoca el demandante al sostener que la norma impugnada vulnera el artículo 29 de la C.P., pues la ley del plan si puede modificar leyes preexistentes, sean éstas especiales u ordinarias, y además, porque las leyes que él invoca como especiales no tienen esa naturaleza conforme a los dictados de la Constitución.

En cuanto a la presunta violación del artículo 60 de la Carta Política, anota el interviniente, dicha norma superior le indica de manera expresa al Estado, que tiene la obligación de tomar

medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, en los términos que establezca el legislador, lo que pone de presente que el concepto privatizar no es restrictivo, ni se opone al de democratización, siempre y cuando a través de él se garantice el mejoramiento de la productividad, la inversión económica y menores costos en las empresas enajenadas, aspectos que para ser evaluados debidamente, han de estar precedidos de un análisis del respaldo patrimonial que acreditan los posibles inversionistas, el cual debe garantizar que éstos puedan responder, no sólo por los servicios que presta la respectiva empresa, sino por las obligaciones a cargo de ella.

La administración, subraya el apoderado del D.N.P., tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que las operaciones de democratización gocen de las garantías requeridas para que se cumpla el objetivo que se propuso el Constituyente, siguiendo al efecto criterios de razonabilidad y equidad. Por eso, "...medidas como la impugnada, que pretenden garantizar el acceso a la propiedad accionaria bajo criterios objetivos y en condiciones razonables y proporcionales, como lo son el patrimonio e indicadores económicos, apuntan a ese cometido, logrando que el acceso a las acciones se haga en condiciones de igualdad y se reparta de la forma más equitativa, sin que haya lugar a que la oferta más beneficiosa para el Estado sea el único criterio de adjudicación."

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El abogado Camilo Barco Muñoz, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino también para defender la constitucionalidad del artículo 130 de la Ley 508 de 1999, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que sustentan su posición, los cuales se resumen a continuación:

Manifiesta el interviniente, en primer lugar, que la definición de la prevalencia de una norma legal sobre otra le corresponde a la autoridad encargada de aplicarlas y no a esta Corporación dado que no es un problema de constitucionalidad; y en segundo lugar, que el raciocinio del demandante es claramente equivocado, si se tiene en cuenta que en el caso concreto no existe la norma especial que en su criterio prevalecería, luego el conflicto de disposiciones que él plantea tampoco existe.

No obstante, prosigue, aún en el evento que existiera dicha norma especial, la misma podría ser modificada por el impugnado artículo 130 de la Ley 508 de 1999, pues ella también

admitiría la calificación de especial, en la medida que regula en concreto los procesos de privatización; sin embargo, aclara, la regulación del sector solidario es materia de leyes ordinarias, que como tales pueden ser modificadas o derogadas por la ley del plan, en la medida que ésta establezca como política de Estado la enajenación de la participación estatal en diversas empresas, pues lo que estaría implementando es una norma instrumental para desarrollar ese objetivo, en este caso concordante con los mandatos del artículo 60 de la C.P.

El apoderado del Ministerio de Hacienda tampoco encuentra admisibles los argumentos con los que el actor respalda su alegato de inconstitucionalidad de la norma acusada, según él violatoria del artículo 60 superior, pues señala que los procesos de democratización de la propiedad accionaria debe promoverlos el Estado, de acuerdo con las disposiciones de la ley, luego es al legislador al que le corresponde regular dicha materia.

Así, en desarrollo de esa expresa disposición constitucional, el Congreso quiso, a través de la norma impugnada, garantizar que la adquisición de las acciones de propiedad del Estado corresponda a la capacidad real de los integrantes del sector solidario interesado en adquirirla, para lo cual ordenó la evaluación de su patrimonio aplicando indicadores financieros. No proceder a efectuar esa evaluación, anota el interviniente, implicaría dar paso a conductas que atentarían contra los objetivos que se propuso el constituyente al redactar el artículo 60 de la Carta, como por ejemplo que terceros ajenos al sector solidario se sirvieran de esas disposiciones para acceder a la propiedad del Estado en condiciones más favorables, o que se permitiera el acceso del mencionado sector a dicha propiedad, pero a costa de altísimos riesgos para la sociedad, que no sólo vería en peligro la prestación de los servicios a cargo de las empresas enajenadas, sino las cuantiosas inversiones que el Estado ha hecho en ellas.

El propósito del artículo 60 de la C.P., reitera el interviniente, es asegurar la democratización de la propiedad accionaria, para lo cual prevé la obligación de realizar, en todos los casos de procesos de venta de propiedad accionaria estatal, una oferta al sector solidario, sin que ello implique la obligación de concentrar dicha propiedad en ese sector, mucho menos si éste no acredita la suficiente solvencia y capacidad económica.

Por último, anota el interviniente, la ley 226 de 1995 le impone al gobierno la obligación de

tomar las medidas necesarias para preservar la continuidad del servicio que prestan las empresas privatizadas, para lo cual la administración ha exigido, a los potenciales compradores, que acrediten suficiente capacidad y recursos para hacerlo, que es precisamente lo que ordena la norma atacada por el actor.

Superintendencia de Valores

La abogada María Adelaida Cock Calvo, en su condición de ciudadana y funcionaria de la Superintendencia de Valores, intervino en el proceso de la referencia dentro del término legal establecido para el efecto, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que se resumen a continuación, con los cuales fundamenta su petición de que la norma impugnada sea declarada constitucional.

Efectúa la interviniente un detallado análisis jurídico dirigido a demostrar la legitimidad de la decisión del legislador, de radicar en cabeza de la Superintendencia de Valores la responsabilidad de declarar la ineficacia de las operaciones que se realicen en desarrollo de procesos de enajenación de propiedad accionaria estatal, que contravengan los principios generales de la democratización, en cuanto se distorsione u oculte la verdadera condición del adquirente o beneficiario. Anota, que la disposición impugnada sirvió para que se definiera la entidad estatal que asumiría esa importante función, prevista en la ley 226 de 1995, pero que no se había atribuido de manera concreta a ninguna institución, llenándose así un vacío que le impedía al Estado ejercer el control que requieren y reclaman tan delicadas transacciones.

Esas operaciones, enfatiza la interviniente, envuelven un evidente interés público, como quiera que tienen origen constitucional y que propenden por la democratización de la propiedad y el fortalecimiento de las organizaciones solidarias, en consecuencia, "...resulta obvio que el control estatal no es incompatible con los rasgos característicos de la enajenación de la propiedad estatal previstos en la ley 226 de 1995, sino que por el contrario, ...armoniza perfectamente con tales rasgos, en la medida en que el control que ejercería el Estado contribuye definitivamente al cumplimiento de los objetivos previstos en la Constitución."

Así las cosas, la norma impugnada por el actor, señala la interviniente, se encuentra fundada en el principio constitucional que señala que el Estado debe propender y promocionar que la

propiedad accionaria estatal pase a manos de la mayor cantidad posible de particulares, y del sector solidario, siempre que los correspondientes procesos se efectúen garantizando que quienes accedan a esa propiedad, ostenten en realidad de verdad las condiciones especiales exigidas por la ley para el efecto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual, de manera previa advierte que ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la norma impugnada en el proceso de la referencia, el artículo 130 de la Ley 508 de 1999, al emitir el concepto No. 2054 de fecha 8 de febrero de 2000, dentro del proceso de inconstitucionalidad que adelanta esta Corporación y que corresponde al expediente D-2734. Anota, que los cargos en las dos acciones son básicamente los mismos, con excepción del que se refiere a la presunta violación del artículo 29 superior, originada, según el demandante, en una supuesta colisión entre leyes especiales y generales, motivo por el cual el Ministerio Público en este caso concreto se remitirá a lo expresado en dicho concepto.

También advierte el Procurador, que su Despacho se pronunció sobre aspectos de forma y de fondo de la Ley 508 de 1999, a través del concepto 2022 del presente año, cuyos argumentos reitera en el proceso de la referencia.

Para el Ministerio Público, el artículo 130 de la Ley 508 de 1999, vulnera el mandato superior consignado en el artículo 60 de la C.P., motivo por el cual le solicitará a esta Corporación declararlo inexecutable.

La norma demandada, dice el actor, señala que su objetivo es contribuir a la realización de la finalidad que persigue el artículo 60 superior, sin embargo, paradójicamente no es clara en su contenido, el cual genera confusión, pues no indica de que manera propiciará el fortalecimiento de la democratización de la propiedad accionaria estatal, y al contrario impone límites a los trabajadores y organizaciones solidarias para acceder a ella. No clarifica la norma atacada a qué límites hace referencia, tampoco determina cuál patrimonio será objeto de evaluación, si el de la empresa o el de los potenciales compradores, incluidos los trabajadores o miembros de organizaciones solidarias, lo que hace que ella antes que contribuir efectivamente a la realización del mandato del artículo 60 de la Carta Política,

obstruya su aplicación.

De otra parte, la norma impugnada es también imprecisa al establecer que su pretensión es “evitar conductas que atenten contra la finalidad del artículo 60 de la Carta Política”, pues, se pregunta el Ministerio Público, a qué conductas se refiere el legislador?; quiénes las ejecutarían? en qué casos deberá intervenir la Superintendencia de Valores?

La vaguedad e imprecisión de dichos aspectos en la norma objeto de demanda de inconstitucionalidad, manifiesta el Procurador, se presta para cualquier tipo de interpretación, incluidas aquéllas que contravengan abiertamente la finalidad del artículo 60 superior; “...el texto demandado es tan oscuro que debe ser excluido del ordenamiento jurídico”, razón suficiente para solicitar la declaratoria de inexecuibilidad del mismo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 130 de la Ley 508 de 1999, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999 -2002.”.

2. La cosa juzgada constitucional

En la Sentencia C-557 de 20001 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 508 de 1999 por vicios de procedimiento en su formación. Dado entonces, que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), sólo procede ordenar que se esté a lo resuelto en la citada providencia.

VIII. DECISION

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:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-557 de 2000, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 508 de 1999.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa