C-342-96

Sentencia C-342/96

LEGISLADOR-Desarrollo legal de conceptos constitucionales

El legislador puede desarrollar los conceptos que se encuentren en la Constitución Política, ya sea por remisión expresa de la propia Carta, ya por la cláusula general de competencia que detenta el Congreso; ahora bien, el tratamiento legislativo de los mencionados conceptos no es ni puede ser homogéneo, pues la determinación constitucional del concepto fluctúa en intensidad, no sólo en atención a los elementos normativos determinados sino, en general, a la orientación del sentido legislador dentro del mismo marco constitucional. A partir de la definición del precepto constitucional aplicable al caso y de su precisión e intensidad, el legislador tendría posibilidades limitadas de desarrollo, o la atribución de escoger entre diversas opciones normativas; esto, claro está, siempre que se respeten los límites que impone el principio de la corrección funcional con la que deben ejercerse las competencias de gobierno y de administración de una parte, y las legislativas y judiciales de otra.

DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Condiciones especiales

Para determinar la existencia de una condición especial se debe comparar la establecida por el legislador con las condiciones ordinarias, y si se presentan diferencias razonables y apreciables que hagan más favorable y conveniente la primera, se puede predicar su constitucionalidad. Se encuentra que en el artículo 11 que se examina, no sólo se aseguran condiciones especiales en cuanto diferentes de las habituales, ordinarias y normales en favor de la concurrencia privilegiada de los beneficiarios del programa, sino que se aseguran las condiciones para que estos destinatarios estén en condiciones reales, efectivas y materiales, de igualdad para acceder a la propiedad accionaria y a la mayor parte de las acciones que se ponen en venta en los programas respectivos de enajenación.

DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA/DERECHO PREFERENCIAL DEL TRABAJADOR

La mencionada disposición que se acusa establece un tratamiento preferencial al sector de los trabajadores y al solidario, ya que ordena ofrecer en primer lugar y de manera exclusiva,

la totalidad de las acciones que pretenda enajenarse; tal tratamiento preferencial esta señalado en forma implícita en la propia Constitución.

PROPIEDAD ACCIONARIA-Precio fijo

La determinación de un precio accionario fijo equivalente al precio resultante de una valoración técnica no contradice los mandatos constitucionales; en efecto, el precio de la propiedad accionaria que será enajenada por el Estado debe reflejar su valor real, lo cual se establece con estudios de carácter técnico, como lo expresa el numeral en cuestión. De esta forma no se incumple el taxativo requerimiento superior de no decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sino que se reitera una lectura integral y sistemática de la Carta. Pero además, el precio fijo es el mínimo y estará señalado para los destinatarios de las citadas condiciones, lo cual supone que para los restantes posibles compradores, el precio puede variar pero en todo caso será mayor o más alto que el fijo y menor señalado para estos beneficios, lo cual, sin duda, establece una condición más favorable para estos compradores.

El legislador optó por una fórmula normativa en que el ejecutivo, dentro de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias propias puede establecer plazos de amortización, tasas de interés y períodos de gracia mayores y más amplios que los definidos en la norma legal como obligatorios pero mínimos en favor de los beneficiarios especiales del artículo 60 de la Carta Política; en este sentido la Corte encuentra que la obligación programática y social del artículo 60 de la Carta y sus principios específicos también obligan al gobierno al momento de fijar el plan a precisar las condiciones del programa dentro de las pautas mínimas de orden legal para asegurar la efectividad de estos derechos y la igualdad real a que se refiere el artículo 13 de la Carta. Las condiciones previstas en los literales a, b, c, y d, (el plazo, la tasa de interés, el período de gracia y las garantías), son condiciones mínimas que se pueden ampliar por el gobierno al adoptar los respectivos programas para asegurar la democratización de la propiedad accionaria.

CESANTIAS-Retiro para adquirir acciones/CESANTIAS-Nueva causal de retiro

Se creó una nueva causal de retiro de cesantías, que facilita, precisamente, la adquisición de la propiedad accionaria del Estado por parte de los trabajadores, que en este preciso evento, también tiene la naturaleza de condición especial prevista en favor de los trabajadores y del

proceso de democratización de la propiedad accionaria del Estado cuando se programe su enajenación.

Referencia: Expediente D-1194

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley 226 de 1995.

Actor:

Maximiliano Echeverri Marulanda

Magistrado Ponente:

Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano MAXIMILIANO ECHEVERRI MARULANDA, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad autorizada en el artículo 241 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación declarar la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 226 de 1995, "por medio de la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dicta otras disposiciones".

Cumplidos los trámites propios de esta acción y una vez recibido el concepto del Ministerio Público, corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre el fondo del asunto, de acuerdo con lo que a continuación se expone.

II. EL TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA.

"Ley 226

(20 de diciembre de 1995)

Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan

otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 11. La enajenación accionaria que se apruebe para cada caso particular, comprenderá las siguientes condiciones especiales de las cuales serán destinatarios exclusivos los mencionados en el artículo tercero de la presente Ley:

1. Se les ofrecerá en primer lugar y de manera exclusiva la totalidad de las acciones que pretenda enajenarse.

2. Se les fijará un precio accionario fijo equivalente al precio resultante de la valoración prevista en el artículo séptimo de la presente Ley, el cual tendrá la misma vigencia que el de la oferta pública, siempre y cuando, dentro de la misma, no hubiesen existido interrupciones. En caso de existir interrupciones o transcurrido el plazo de la oferta, se podrá ajustar el precio por parte del Gobierno, siguiendo los parámetros indicados en dicho artículo séptimo.

3. La ejecución del programa de enajenación se iniciará cuando el titular, o una o varias instituciones, hayan establecido líneas de crédito o condiciones de pago para financiar la adquisición de las acciones en venta, que impliquen una financiación disponible de crédito no inferior, en su conjunto, al 10% del total de las acciones objeto del programa de enajenación, las cuales tendrán las siguientes características:

a. El plazo de amortización no será inferior a 5 años;

b. La tasa de interés aplicable a los adquirentes destinatarios de las condiciones especiales no podrá ser superior a la tasa de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Bancaria, vigente al momento del otorgamiento del crédito;

c. El período de gracia a capital no podrá ser inferior a un año. Los intereses causados durante dicho período de gracia podrán ser capitalizados, para su pago, junto con las cuotas de amortización a capital;

d. Serán admisibles como garantía las acciones que se adquieran con el producto del crédito. El valor de las acciones, para determinar la cobertura de la garantía, será el precio fijo, inicial o ajustado, de venta de aquéllas.

4. Cuando los adquirentes sean personas naturales, podrán utilizar las cesantías que tengan acumuladas, con el objeto de adquirir estas acciones."

III. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado en esta Corporación el 18 de enero de 1996, el actor solicita que se declare que las disposiciones transcritas son inexequibles, por encontrarlas contrarias a lo establecido en el artículo 60 de la Constitución Política.

Fundamenta su petición con los siguientes argumentos:

1. Las disposiciones acusadas establecen y anuncian en su encabezamiento como supuesto desarrollo del artículo 60 de la C.P. unas condiciones especiales en la enajenación de la propiedad accionaria estatal, pero en su concepto esas condiciones en manera alguna, constituyen prerrogativas para quienes pretenden acceder a tal propiedad.

2. El numeral primero del art. 11 de la Ley 226/95, señala, simplemente, una especial modalidad de preferencia en el tiempo para los trabajadores que quieran acceder a la propiedad accionaria estatal, lo cual no es una prerrogativa, ni una condición especial desarrollada por el legislador, sino una exigencia de tipo directamente constitucional.

3. El numeral segundo tan solo establece un precio, o sea, un elemento de la esencia del contrato de compraventa, lo cual tampoco es una condición especial por sí mismo.

4. Sobre el numeral tercero, que determina como condición de iniciación del programa de la enajenación, el establecimiento de líneas de crédito equivalentes al 10% de las acciones a enajenar, sostiene no es cosa diferente a un sofisma, ya que implica el pago de contado del saldo, es decir, el 90% de la deuda la cual supone una interpretación indebida del artículo 60 superior.

5. En su opinión, los elementos que regulan el plazo de amortización, la tasa de interés, el período de gracia a capital, admisibilidad como garantía y el precio fijo, no constituyen

prerrogativas o condiciones especiales para “los dudosos afortunados del grupo del 10%”, en vista de que todas ellas se rigen de conformidad con las condiciones del mercado.

6. Sostiene que el permiso de utilizar las cesantías acumuladas, para adquirir las acciones que vayan a enajenarse, tratándose de personas naturales no constituye condición especial de las que quiere el constituyente pues nunca se ha visto que tales activos signifiquen mucho en relación con el precio de una propiedad estatal y menos cuando el faltante es del 90% del total de acciones de la misma.

II. LAS INTERVENCIONES OFICIALES

A. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Mediante escrito presentado oportunamente, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento del numeral 1o. del artículo 242 de la Constitución Política, solicitó a esta Corporación declarar exequible la norma impugnada, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. La interpretación dada por el demandante tanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como al artículo 60 de la Carta Política es parcializada y no sistemática, pues tal jurisprudencia no fundamenta el concepto de la demanda; por el contrario, establece los siguientes principios en cuanto a la enajenación de la propiedad estatal accionaria:

– Es tarea del legislador establecer el alcance y cobertura de las condiciones generales especiales a las cuales se refiere la Carta. La Corte Constitucional no ha señalado cuáles deben ser esas condiciones ni su intensidad; simplemente ha indicado que deben estar dirigidas a promocionar el acceso a la propiedad del sector solidario y de trabajadores, en condiciones preferentes.

– La jurisprudencia de la Corte sobre el artículo 60 de la Constitución no contiene una tarifa constitucional; allí se estudia el requisito de señalar algunas de las condiciones que puede contener el programa de enajenación, y ésta debe interpretarse armónicamente con el deber de proteger el patrimonio público, pues lo contrario, sería transgredir el art. 355 de la misma normatividad, ya que convertiría la enajenación en una dádiva para el sector solidario y de trabajadores.

3. El legislador no puede forzar la compra de acciones por parte del sector cuya oferta prevalece, ya que su atribución constitucional termina al consagrar unos términos de enajenación especiales frente a los habituales existentes en el mercado.

4. El negocio de acciones se rige por las Leyes del mercado y de la economía bajo cuyo imperio de ordinario resulta favorecido quien es económicamente más fuerte o quien más puede dar; por el contrario, la forma de enajenación prescrita por el artículo 11 de la Ley 226 de 1995, se encuentra en plena consonancia con el propósito constitucional del artículo 60 de la Carta, pues con esta disposición el legislador restringe, en primer término, la demanda de postores distintos del sector solidario y trabajador; congela el precio para que estos puedan acceder a la propiedad accionaria y establece un mínimo del 10% de financiación, abriendo la posibilidad para que sea mayor. El año de gracia y los cinco años de plazo para amortizar el crédito, interés no superior al certificado por la Superintendencia Bancaria y las propias acciones como garantía de la deuda, constituyen, todas ellas, no solamente condiciones especiales, sino insuperables.

5. Las condiciones establecidas por el artículo impugnado son mínimas, es decir que el programa de enajenación puede ir más allá de ellas y ésto, dada la lectura incompleta hecha por el actor, no ha sido por él tenida en cuenta. Además, ellas son evidentemente favorables, pero no pueden llegar a constituir dádivas, pues “la Ley no las consagra y la Constitución las prohibe”.

B. LA INTERVENCION CIUDADANA

El ciudadano HUGO PALACIOS MEJIA, presentó un escrito el día doce (12) de marzo del año en curso, con el cual se opone, en nombre propio y en interés de la Constitución y la Ley, a los términos de la demanda en el siguiente sentido:

Las condiciones dispuestas en el artículo 11 de la Ley 226 de 1995, son unos parámetros generales mínimos para la venta de acciones estatales, lo cual implica que en su negociación las condiciones pueden ser mejores, dada la individualidad de cada una.

Tales condiciones son especiales con respecto a las normales del mercado y ellas fueron determinadas por el Congreso dentro de su libertad para apreciar la conveniencia de las mismas, la cual solamente debe ajustarse a lo dispuesto por la Carta Constitucional y no

necesariamente a las consideraciones en favor o en contra que puedan hacer los ciudadanos, de acuerdo con sus expectativas.

En su opinión, es “especial” algo que va dirigido en forma prioritaria, exclusiva y excluyente a un determinado grupo de personas; igualmente lo es un precio fijo en el mercado de acciones, puesto que lo normal en él es que tal precio lo determine la mejor propuesta y, por el contrario, la norma acusada elimina las ventajas complementarias que pueda proponer otro grupo de compradores.

En cuanto al establecimiento de crédito para el 10% del precio de las acciones, la impugnación propuesta por el actor no tiene más fundamentos que puras razones de conveniencia, no de constitucionalidad; además, el hecho de que la norma constitucional no exija al legislador establecer créditos para el pago del precio, mientras que el legislador si lo dispuso, implica una condición favorable, en vista de que bien hubiera podido establecer que el pago se hiciera al contado.

No existen normas especiales que regulen la compraventa de acciones en empresas públicas o privadas y el artículo 11 demandado, que indudablemente establece un régimen al respecto, se erige como regulación especial que, por ende, es una condición especial en cuanto al tema como lo quiere el constituyente. Por otra parte, no es usual lo previsto en la Ley 226 de 1995, acerca de la financiación, los intereses el plazo y el año de gracia y ésta también desarrolla el mandato constitucional citado.

Ha sido tradicional en nuestra legislación laboral que no pueda hacerse uso anticipado y libre de las cesantías, salvo en casos especiales la Ley 50 de 1990, que en su artículo 102, hizo posible tal utilización para algunos fines considerados meritorios, la Ley 226 de 1995, que permitió la suscripción de acciones y creó una condición especial en los términos constitucionales.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En cumplimiento del deber consagrado en el artículo 242 y 278 de la Carta, el señor Procurador General de la Nación rindió su concepto y en él solicitó a esta Corporación declarar exequible la norma acusada; las siguientes son en resumen las consideraciones que sirven de fundamento de esta solicitud:

La Corte Constitucional no ha señalado cuáles son las condiciones especiales que debe determinar el legislador, en aras de la democratización de la propiedad estatal, pues es a él a quien le corresponde indicarlas. En su concepto, la Ley 226 de 1995 sí establece condiciones especiales para la enajenación de la propiedad accionaria estatal, con lo cual el legislador no solamente cumple el propósito constitucional, sino que permite, efectivamente, el acceso a la propiedad por parte del sector solidario y trabajador.

Son condiciones especiales y distintas al mercado común de valores, el ofrecimiento preferente a un grupo de personas, el congelamiento del precio, un mínimo de línea de crédito equivalente al 10% del total del precio de venta, un amplio plazo de amortización (mínimo 5 años), un período de gracia no inferior a un año, una tasa de interés no superior a la certificada por la Superintendencia Bancaria y que las propias acciones sean garantía de la deuda adquirida, pues no son usuales en un sistema regido por la Ley de la oferta y la demanda.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la acción de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, dado que el precepto demandado forma parte de una Ley de la República.

Segunda. La materia de la demanda.

Como se vió en la parte de antecedentes de este fallo, el reproche de constitucionalidad sobre la norma acusada tiene como base lo dispuesto por el artículo 60 de la Carta, que establece la obligación del Estado, en el evento de enajenar su participación en una empresa, de tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de las acciones y de establecer condiciones especiales para acceder a la propiedad accionaria a los trabajadores de la misma, a las organizaciones solidarias y de trabajadores. Se observa que la Carta Política entregó al legislador la competencia específica para reglamentar la materia.

En este sentido el actor señala que con el artículo 11 de la Ley 226 de 1995 no se cumple con el deber de establecer las “condiciones especiales”, exigidas por la Carta Política para que unos determinados sectores, es decir, los trabajadores de la empresa a enajenar, las organizaciones solidarias y de trabajadores, accedan a la propiedad accionaria en el caso de la enajenación de la citada propiedad.

Es, pues, un evidente y directo cuestionamiento al ámbito de acción del legislador en cuanto hace a la tarea de desarrollar el concepto constitucional “condiciones especiales” contenido en el artículo 60 de la Constitución Política y que aparece entre otras disposiciones en el artículo 11 acusado.

Dado lo anterior, la Corte Constitucional abordará inicialmente el tema de la competencia del legislador en el desarrollo de conceptos constitucionales, para luego, definir específicamente el contorno del concepto “condiciones especiales”, ya citado. Finalmente, se estudiarán los cargos a partir del texto legal acusado.

Tercero. El desarrollo legal de los conceptos constitucionales.

Por regla general, el legislador puede desarrollar los conceptos que se encuentren en la Constitución Política, ya sea por remisión expresa de la propia Carta, ya por la cláusula general de competencia que detenta el Congreso; ahora bien, el tratamiento legislativo de los mencionados conceptos no es ni puede ser homogéneo, pues la determinación constitucional del concepto fluctúa en intensidad, no sólo en atención a los elementos normativos determinados sino, en general, a la orientación del sentido legislador dentro del mismo marco constitucional.

Así, algunas nociones de la Carta definen sus elementos estructurales de tal forma que no permiten un amplio margen de acción al legislador; por el contrario, otros conceptos en los cuales aparte del sometimiento general a la Carta, a sus valores superiores y a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico político, se exige el respeto de algunos elementos esenciales o de principios parciales del ordenamiento jurídico, en los cuales a pesar de su especifidad no se delimita con precisión su entidad y contenido concreto.

De esta forma, el legislador al desarrollar un precepto constitucional que contiene uno o varios principios parciales, bien puede elegir entre diversas opciones normativas, en tanto y

en cuanto, éstas se ajusten a los elementos esenciales y estructurales determinados en la Carta para la institución respectiva; lo anterior, desde luego, condiciona el control constitucional de las normas legales, pues permite establecer límites con respecto a éstas y con base en ellos ejercer el juicio de constitucionalidad correspondiente. Este puede adelantarse en desarrollo de diversos tipos de cuestionamientos y de examenes, que, a su vez, dependen del tipo de precepto constitucional comprometido en el caso, siendo rígido en el caso de los derechos constitucionales fundamentales y de su núcleo esencial para favorecer la libertad, y flexible o menos rígido en caso del ejercicio de competencias administrativas, políticas y de gobierno legítimamente atribuídas, y para garantizar su ejercicio cabal.

En relación con lo expuesto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

"Ese control de límites varía su intensidad dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución. Así, si la determinación de los elementos estructurales de un concepto es más o menos completa, esto hace más estricto el control constitucional del acto normativo que desarrolla el mencionado concepto pues, en tales casos, el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado. En efecto, en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (CP arts 1º, 3º, 8º y 150), se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso significa que cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador."1

En ese orden de ideas, a partir de la definición del precepto constitucional aplicable al caso y de su precisión e intensidad, el legislador tendría posibilidades limitadas de desarrollo, o la atribución de escoger entre diversas opciones normativas; esto, claro está, siempre que se respeten los límites que impone el principio de la corrección funcional con la que deben ejercerse las competencias de gobierno y de administración de una parte, y las legislativas y

judiciales de otra.

Cuarto. Democratización en la enajenación de la propiedad accionaria estatal. Las condiciones especiales de acceso a dicha propiedad.

En este sentido y para el caso que ocupa la atención de la Corte, resulta que las “condiciones especiales” que se deben establecer para que unos determinados sectores accedan a la propiedad accionaria del Estado, en el evento de enajenar su participación en una empresa, hacen parte de las competencias constitucionales que pueden ser desarrolladas por el legislador dentro de un marco amplio de posibilidades normativas que deben ceñirse en buena parte al contenido de las disposiciones constitucionales que establecen los principios generales del ordenamiento y a algunos principios constitucionales con los que se encuentran en relación directa, como los de la igualdad real y la eficacia material de los derechos por ejemplo. En algunos casos, estos principios específicos y precisos del ordenamiento establecen reglas concretas y precisas que también deben tenerse en cuenta por el legislador al ejercer sus competencias y por el intérprete judicial autorizado para efectos de definir la correspondencia y la validez material entre lo establecido en la regulación posterior y la Carta Política.

Las llamadas “condiciones” especiales que se deben ofrecer para permitir el acceso a la propiedad accionaria del Estado en las empresas, tienen dos elementos estructurales de carácter constitucional que deben respetarse en todo desarrollo legal que de ellas se realice.

En este sentido es claro que el constituyente se propone asegurar condiciones económicas y jurídicas especiales en favor de los citados beneficiarios para que estos se encuentren en posición de actuar como iguales en sentido material y real ante los demás actores del proceso económico; en efecto, las “condiciones especiales” tienen unos fines específicos y comprenden un examen referencial, así:

– La finalidad inmediata esta dada por el propio artículo 60 de la Carta que establece que tales condiciones están orientadas a que los trabajadores de la empresa donde tiene participación el Estado y las organizaciones solidarias y de trabajadores, accedan a la propiedad accionaria que enajene el Estado; esto se establece como forma de democratización de tal propiedad accionaria y dentro del marco de los procesos que se

pongan en marcha o que se adopten para enajenar la participación del Estado en sus empresas.

– A su vez, también se encuentra como elemento de juicio en el examen propuesto, el respeto a la promoción del acceso de los mencionados beneficiarios a la propiedad citada, como deber que recae en cabeza del Estado, y como un propósito programático y mediato del constituyente que también debe ser examinado como componente de esta relación.

– Así mismo, la noción de condición especial obliga a verificar un examen referencial, sobre las condiciones denominadas normales, esto es, que se presentan comúnmente, para que, a su vez pueda surgir un ámbito de regulaciones llamadas especiales; entonces, se debe realizar el análisis de la situación normal y ordinaria para de esta forma definir lo que es anormal o especial, dentro del marco constitucional.

En conclusión, para determinar la existencia de una condición especial se debe comparar la establecida por el legislador con las condiciones ordinarias, y si se presentan diferencias razonables y apreciables que hagan más favorable y conveniente la primera, se puede predicar su constitucionalidad.

La Corte Constitucional ha señalado, a manera de ejemplo, algunas de estas condiciones especiales que se hacen presentes para compararlos con los que se cuestionan por el actor, así:

“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.”2 (Subraya la Corte).

El legislador puede escoger entre una gama de opciones para establecer las condiciones especiales a las que se van a sujetar los sectores solidarios y de los trabajadores para acceder a la propiedad accionaria del Estado, siempre y cuando, se respeten los fines específicos mencionados y que tales condiciones surjan de un examen referencial en el que se verifique si es o no real el respeto a la voluntad del constituyente.

Sin duda, también debe determinarse si en la reglamentación que se adopte por el legislador como en el presente caso se atiende o no la finalidad de democratizar la titularidad de las acciones en las que se expresa la participación del Estado en las empresas y cuya enajenación se decrete o vaya a decretarse; desde luego, esta labor supone en sede del juicio abstracto de constitucionalidad que se surte en la Corte, la verificación también abstracta y general de las condiciones legales y reglamentarias ordinarias y habituales por medio de su contraste, igualmente abstracto y objetivo con las disposiciones legales materia de examen, para determinar si efectivamente las condiciones establecidas en favor de los citados beneficiarios son o no especiales y si ellas conducen a democratizar la titularidad de las acciones bajo el supuesto de que esta última expresión no sólo se refiere al establecimiento de condiciones para favorecer el aumento del número de los accionistas, sino del componente social de los mismos.

En este sentido se encuentra que en el artículo 11 que se examina, no sólo se aseguran condiciones especiales en cuanto diferentes de las habituales, ordinarias y normales en favor de la concurrencia privilegiada de los beneficiarios del programa, sino que se aseguran las condiciones para que estos destinatarios estén en condiciones reales, efectivas y materiales, de igualdad para acceder a la propiedad accionaria y a la mayor parte de las acciones que se ponen en venta en los programas respectivos de enajenación.

Así, cabe observar inicialmente que el proceso de enajenación está rodeado de condiciones especiales como el conocimiento del Defensor del Pueblo del programa de enajenación y de sus facultades para tomar medidas que garanticen su transparencia; el control del Consejo de Ministros del Programa; el conocimiento y control del Congreso del programa; el deber de señalar condiciones de amplia publicidad y ocurrencia; la participación de los distintos sectores del Gobierno y de la Administración en la elaboración del programa; además, se observa que las condiciones especiales deben estar previstas en el programa de enajenación, que la primera etapa del programa debe estar dedicada de manera privativa a los destinatarios de las condiciones especiales y debe durar cuando menos dos meses, que el precio de las acciones para los destinatarios de las condiciones especiales debe ser el mínimo a establecer, lo cual significa que en el programa se podrán establecer precios más altos para los demás postulantes compradores, que se establece la posibilidad de limitar la negociabilidad temporal y sancionar la enajenación de las acciones hasta por un término de dos años (art. 14), que se prohibe inscribir como destinatarios especiales a los fondos

parafiscales, los fondos agropecuarios y pesqueros, y se fija un plazo mínimo de duración y ejecución del programa de enajenación para los destinatarios de las condiciones especiales (art. 25). En este sentido, también deben desarrollarse actividades de promoción de la enajenación con el fin de facilitar y organizar la participación de los beneficios de condiciones especiales en los programas.

Quinto. Análisis del texto legal acusado.

La Corte entrará ahora al examen detallado del texto legal acusado para responder los cargos específicos del actor.

– Como se vió, el demandante hace girar la presunta inconstitucionalidad del encabezamiento del artículo acusado en que las condiciones que proclama el mencionado texto no tienen el carácter de especial, con lo cual se viola, en su concepto, el artículo 60 Superior. En este sentido, la Corte Constitucional entiende que el inciso primero de la norma acusada sólo anuncia las condiciones especiales de la enajenación accionaria, las cuales se encuentran contenidas dentro de los numerales que le siguen, por lo tanto, en esa parte de la disposición acusada se advierte el desarrollo legal de un mandato expresado en el artículo 60 de la Carta; así, el mencionado texto no contraría ninguna norma superior, pues, es precisamente, el preámbulo del cumplimiento de un precepto constitucional al cual debe especial acatamiento como quiera que allí se establecen los principios específicos a los cuales esta contraida en dicha competencia la actividad del legislador.

– De otra parte, el actor considera que el primer numeral del artículo 11 de la Ley 226 de 1995 debe ser declarado inexequible pues no se puede confundir la preferencia constitucional que tienen los trabajadores en la enajenación de la propiedad accionaria del Estado, con las condiciones especiales que señala el citado artículo 60.

Esta Corporación señala que la mencionada disposición que se acusa establece un tratamiento preferencial al sector de los trabajadores y al solidario, ya que ordena ofrecer en primer lugar y de manera exclusiva, la totalidad de las acciones que pretenda enajenarse; tal tratamiento preferencial esta señalado en forma implícita en la propia Constitución.

Al respecto esta Corporación advierte que:

“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.(negrillas fuera de texto)”3

Así las cosas, el numeral demandado se ajusta la Carta, pues desarrolla el mandato expreso del artículo 60 C.P., al darle un tratamiento preferencial a los trabajadores y al sector solidario; sin duda esta condición es un derecho de preferencia que coloca en condiciones especiales a sus beneficiarios frente a los restantes posibles postulantes concurrentes, por tanto, no cabe reparo alguno de constitucionalidad y debe descartarse la argumentación y la tacha ofrecidas por el demandante.

De ordinario, en procesos de venta de acciones por emisión o liquidación de paquetes reservados, estas condiciones especiales suelen ofrecerse a los accionistas o a otros interesados privilegiados como algunos acreedores, pero al definirse en favor de los trabajadores y demás beneficiarios sociales dentro del proceso de enajenación de la propiedad del acto, se les coloca en situación no sólo especial sino privilegiada.

– Al respecto del segundo numeral de la norma acusada, el demandante estima que debe ser declarado inexequible pues se fija a la propiedad accionaria un precio comercial y, además, reajustable, sin generar la prerrogativa buscada por la Carta; en su concepto, la fijación del precio es sólo una necesidad objetiva del contrato de compraventa.

Esta Corporación entiende que la determinación de un precio accionario fijo equivalente al precio resultante de una valoración técnica no contradice los mandatos constitucionales; en efecto, el precio de la propiedad accionaria que será enajenada por el Estado debe reflejar su valor real, lo cual se establece con estudios de carácter técnico, como lo expresa el numeral en cuestión. De esta forma no se incumple el taxativo requerimiento superior de no decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sino que se reitera una lectura integral y sistemática de la Carta.

Pero además, el precio fijo es el mínimo y estará señalado para los destinatarios de las citadas condiciones, lo cual supone que para los restantes posibles compradores, el precio puede variar pero en todo caso será mayor o más alto que el fijo y menor señalado para

estos beneficios, lo cual, sin duda, establece una condición más favorable para estos compradores.

En relación con lo anterior, la Corte indicó lo siguiente:

"… 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)."4

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que no se presente una condición especial en la situación planteada. pues, ciertamente, el numeral bajo examen dispone una condición fuera de lo general y ordinario, como quiera que la fijación de un precio determinado fijo y mínimo no se limita a las reglas de oferta y demanda que caracterizan una relación de mercado, dado que estas reglas son las que definirían el precio de la propiedad accionaria, en una situación de generalidad.

Por otro lado, con el ajuste técnico del precio de las acciones antes citadas, en caso de existir interrupciones o transcurrido el plazo de la oferta, no se modifica la argumentación anteriormente expuesta sino, precisamente, tal posibilidad la confirma, pues la modificación aludida comporta la preservación del patrimonio público, el cual se podría ver afectado con la petrificación de un determinado valor que puede haber variado realmente por el paso del tiempo. Esto, claro está, dentro de los límites que impone el artículo 355 de la Carta.

En ese orden de ideas, se presenta una condición especial y, en ese sentido, es exequible el numeral en estudio, dada su conformidad con la Constitución Política.

– En cuanto al tercer numeral de la disposición demandada, el ciudadano Echeverri Marulanda afirma que la consecución de líneas de crédito cuando menos por el 10% del total de las acciones a enajenar no satisface la naturaleza de las condiciones especiales de acceso a la propiedad accionaria, porque el sector solidario y de los trabajadores aún tendrían que

pagar de contado un 90% de las acciones mencionadas; así, el demandante implícitamente indica que el numeral sería constitucional si ordenara un crédito por la totalidad de las acciones en venta.

Así mismo, el actor descalifica las características del crédito señalado, porque en su concepto "un crédito a tasas comerciales tiene el mismo valor, y en términos económicos y financieros es exactamente lo mismo que un pago de contado, miradas las cosas desde el punto de vista del valor presente, que es la forma como se comparan flujos de efectivo".

De otra parte, advierte la Corte que el legislador optó por una fórmula normativa en que el ejecutivo, dentro de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias propias puede establecer plazos de amortización, tasas de interés y períodos de gracia mayores y más amplios que los definidos en la norma legal como obligatorios pero mínimos en favor de los beneficiarios especiales del artículo 60 de la Carta Política; en este sentido la Corte encuentra que la obligación programática y social del artículo 60 de la Carta y sus principios específicos también obligan al gobierno al momento de fijar el plan a precisar las condiciones del programa dentro de las pautas mínimas de orden legal para asegurar la efectividad de estos derechos y la igualdad real a que se refiere el artículo 13 de la Carta.

En efecto, no es común que en una relación de compraventa de acciones se presente una exigencia normativa a favor del comprador, en el sentido de garantizar la existencia de una línea de crédito que cubra, por lo menos, el 10% del valor total de la propiedad accionaria a enajenar; además, ese porcentaje es sólo el límite mínimo de financiación que debe obtener el Estado para el sector solidario y de los trabajadores, sin perjuicio de que en cada caso concreto suba tal porcentaje, con lo cual el gobierno bien puede programar niveles mayores en los mencionados elementos.

Resulta exagerado el planteamiento del actor en cuanto hace al presunto requerimiento constitucional de una financiación total de las mencionadas acciones, pues el constituyente, como antes se manifestó, exige el establecimiento de condiciones especiales, más no determinó un listado taxativo de tales condiciones. Con esto le dió libertad al legislador para determinarlas, sin escapar al rigor del marco constitucional fijado por el artículo 60 C.P.. En efecto, el legislador utilizó la mencionada libertad de tal forma que estableció una financiación benigna, flexible e inusual que se erige como una condición especial de las

estatuídas por la Carta.

De otro lado, las características que debe guardar la financiación son muy favorables para los sectores señalados; pues no es usual que en una enajenación de acciones, en la que el precio fluctúa con la interacción entre la oferta y demanda del mercado, el plazo de amortización de un crédito igual o superior a 5 años; tampoco es ordinario que se admitan como garantía las acciones que se adquieran con el producto del crédito, más aún si se determina para la cobertura de dicha garantía, el valor de venta de las acciones, sin consultar la situación particular de la sociedad que las emite. Tampoco es común dentro del mercado accionario, que el período de gracia a capital sea igual o superior a un año y que los intereses causados durante dicho período de gracia puedan ser capitalizados para su pago, junto con las cuotas de amortización a capital.

Así mismo, es frecuente que las instituciones financieras, en cada negocio en particular fijen algunas tasas de interés, para lo cual parten del riesgo que representa el deudor, la naturaleza y monto de la operación y las condiciones del mercado; en cambio, la tasa de interés aplicable a los adquirentes destinatarios de las condiciones especiales señalados en la disposición acusada, no podrá ser superior a la tasa de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Bancaria y vigente al momento del otorgamiento del crédito; es decir, una tasa de interés promedio, que no permite la imposición de un interés de mercado, posiblemente más alto.

En todo caso, las condiciones previstas en los literales a, b, c, y d, (el plazo, la tasa de interés, el período de gracia y las garantías), son condiciones mínimas que se pueden ampliar por el gobierno al adoptar los respectivos programas para asegurar la democratización de la propiedad accionaria.

– En cuanto al cuarto numeral del artículo 11 de la Ley 226 de 1995, el actor advierte que se trata de una hipótesis adicional para emplear los recursos que hacen parte de las cesantías en unas acciones que se adquieren dentro de los citados programas de enajenación y que esto en verdad no tienen nada de especial ni de democrático.

La Corte considera que se creó una nueva causal de retiro de cesantías, que facilita, precisamente, la adquisición de la propiedad accionaria del Estado por parte de los trabajadores, que en este preciso evento, también tiene la naturaleza de condición especial

prevista en favor de los trabajadores y del proceso de democratización de la propiedad accionaria del Estado cuando se programe su enajenación.

En ese orden de ideas, el artículo 11 de la Ley 226 de 1996 se ajusta a la Constitución Política de Colombia y así se declarará.

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

Declarar EXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 226 de 1995.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-342/96

REGLA DE IGUALDAD PROMOCIONAL/DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA-Condiciones especiales (Salvamento de voto)

El segundo inciso del artículo 60 de la C.P., contiene una regla específica de igualdad promocional, que supone un escrutinio más estricto de la Corte en relación con las leyes que pretendan desarrollarla. Desde luego, la materia misma impone dejar al Legislador un espacio amplio de configuración normativa. Sin embargo, la Corte ha debido reservarse para sí un margen mayor para controlar la idoneidad de la medida legislativa para alcanzar la finalidad ordenada por el Constituyente. El patrón que a este respecto traza la Corte es flébil. Con el pretexto hermenéutico de la autorestricción judicial – mal aplicado a una regla específica de igualdad promocional -, el fervor por el control abstracto no ha permitido observar que la propiedad accionaria en Colombia es en “concreto” de las más concentradas del planeta y que, de otra parte, las enajenaciones de la propiedad estatal representan unas de las escasas oportunidades para abrir y ampliar la democracia accionaria, la cual no es extraña al principio democrático entendido en un sentido económico y material. Finalmente, la aplicación de un “test” tan débil y vacío de contenido, llevó a la Corte a ignorar que, de acuerdo con la ley, en últimas, las condiciones especiales, si acaso se establecen, ello será por cuenta del Gobierno, con lo que se viola la norma constitucional que ordena que aquéllas

sean señaladas por la ley.

Referencia: Expediente D-1194

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley 226 de 1995.

Magistrado Sustanciador:

Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Con todo respeto me aparto de la decisión mayoritaria. A mi juicio el segundo inciso del artículo 60 de la C.P., contiene una regla específica de igualdad promocional, que supone un escrutinio más estricto de la Corte en relación con las leyes que pretendan desarrollarla. Desde luego, la materia misma impone dejar al Legislador un espacio amplio de configuración normativa. Sin embargo, la Corte ha debido reservarse para sí un margen mayor para controlar la idoneidad de la medida legislativa para alcanzar la finalidad ordenada por el Constituyente. El patrón que a este respecto traza la Corte es flébil. Se limita a señalar que las condiciones especiales para acceder a la propiedad accionaria estatal que se enajena, deben diferir de las "condiciones ordinarias" de suerte que su favorabilidad sea razonable y apreciable. A renglón seguido, se advierte que, en todo caso, la confrontación se hará de manera "general y abstracta". No se ve cómo, sin decretar pruebas – lo que sin justificación alguna se dejó de hacer -, puedan confrontarse las condiciones de mercado con las que contempla el Legislador. Inclusive desde esta óptica, los argumentos del actor no se responden debidamente y son claramente demostrativos de que "las condiciones especiales" previstas, en "abstracto", lo único que garantizan es que no se cumplirá la finalidad constitucional y que, lamentablemente, el segundo inciso del artículo 60 de la C.P., quedará como letra muerta o como escollo fácilmente superable a la hora en que se decidan vender las participaciones accionarias del Estado. Con el pretexto hermenéutico de la autorestricción judicial – mal aplicado a una regla específica de igualdad promocional -, el fervor por el control abstracto no ha permitido observar que la propiedad accionaria en Colombia es en "concreto" de las más concentradas del planeta y que, de otra parte, las enajenaciones de la propiedad estatal representan unas de las escasas oportunidades para abrir y ampliar la democracia accionaria, la cual no es extraña al principio democrático entendido en un sentido económico y material. Finalmente, la aplicación de un "test" tan débil y vacío de contenido, llevó a la Corte a ignorar que, de acuerdo con la ley, en últimas, las condiciones

especiales, si acaso se establecen, ello será por cuenta del Gobierno, con lo que se viola la norma constitucional que ordena que aquéllas sean señaladas por la ley.

Fecha ut supra.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 Corte Constitucional. Sentencia No. C-81/96. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. C-037/94. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

3 Corte Constitucional. Sentencia No. C-037/94.

4 Corte Constitucional. Sentencia No. C-028/95. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz.