

Sentencia C-343/96

CONTRATO DE COMPRAVENTA DE ACCIONES ESTATALES/NULIDAD ABSOLUTA DE CONTRATO-
Legitimidad de alegarla

Sí aparece violada la Carta cuando la norma limita la facultad de invocar las causas de la nulidad absoluta de manera única y exclusiva a las partes contratantes y al Ministerio Público, olvidando que, pese a la ya resaltada naturaleza bilateral de los contratos, en el proceso de enajenación de la participación estatal en empresas existen unos intereses legítimos específicos que pueden ser afectados y que quedarían desprotegidos ante la efectiva violación de las normas constitucionales y legales de orden público que en dicho procesos son aplicables -la primera y más importante causal de nulidad, en cuanto hace ilícito el objeto de cualquier convenio-, si no se les permite atacar la validez de los contratos que se celebren. Esos intereses son, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución los de los trabajadores, las organizaciones solidarias y de trabajadores -titulares de condiciones especiales para adquirir tales acciones- que hayan participado en el proceso de enajenación o que puedan probar que dentro del mismo se les ha causado lesión o perjuicio por desconocimiento del correspondiente sistema normativo.

NULIDAD RELATIVA DE CONTRATO-Legitimidad para alegarla

Por lo que hace a las nulidades relativas, les es propio, de acuerdo con conocidos principios del Derecho, que se las establezca en interés de determinadas personas o para la guarda de objetivos específicos queridos por el legislador, de lo cual resulta que ningún sentido tiene extender a quienes no son objeto de la protección legal en ellas implícita la legitimidad para alegarlas.

CONTRATO DE COMPRAVENTA DE ACCIONES ESTATALES-Restitución de acciones/CONTRATO
DE COMPRAVENTA DE ACCIONES ESTATALES-Nulidad o ineficacia

Si el ordenamiento jurídico ha establecido que en ciertos casos los contratos de compraventa de acciones estatales presentan vicios que ocasionan su ineficacia -es decir, que lo pactado no puede producir efectos, sin necesidad de declaración judicial- o su nulidad -esto es, la

absoluta o relativa invalidez de lo actuado porque así lo ha deducido el juez competente, con la necesaria consecuencia de hacer que las cosas vuelvan a su estado anterior-, cuando parte del patrimonio público -no otra cosa son las acciones de las que se trata- ha pasado a manos particulares en virtud de la enajenación ineficaz o nula, su posesión por los beneficiarios, a no ser que se trate de terceros de buena fe, es contraria a la Constitución, pues lesiona el interés colectivo y, en consecuencia, el Estado tendrá siempre la obligación de recobrarla, a la espera de que se surtan de nuevo, con arreglo a las disposiciones constitucionales y legales, los trámites relativos a la venta. Surge de lo anterior la consecuencia de que esta Corte declare la inexecutable de las expresiones “sólo” y “cuando el órgano público vendedor así lo solicite”, pertenecientes al inciso 2 del artículo 15 de la Ley 226 de 1995.

NORMA DE PROCEDIMIENTO-Vigencia inmediata no proviene del carácter procedimental/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

Pero la vigencia inmediata allí prevista no proviene del carácter procedimental de las disposiciones enjuiciadas, que no lo tienen, pues en ellas se regulan derechos sustanciales de los contratantes y de quienes participan en los procesos de enajenación de acciones, sino del poder del que goza el legislador para resolver que sus mandatos comenzarán a aplicarse de inmediato a las situaciones que surgen en adelante, a partir de la promulgación de la norma, o en otro momento que el propio legislador juzgue apropiado para ello. La referencia contenida en la disposición resulta inconstitucional por cuanto sacrifica el concepto de Derecho sustancial y hace prevalecer las formas procesales, contra lo dispuesto en el artículo 228 C.P., dando a entender que los derechos de origen constitucional, plasmados en el artículo 60 de la Carta son apenas instrumentales, es decir, subalternos de otros derechos, lo cual no corresponde al sentido participativo de sus postulados.

CONTRATO DE COMPRAVENTA DE ACCIONES ESTATALES-Efectos de la nulidad

Razones idénticas a las que fundamentan la inconstitucionalidad parcial del inciso 2 del artículo 15 conducen a la inexecutable de las expresiones “vendida y podrá propiciar la continuidad de la participación privada en las mismas”, que hacen parte del artículo 24 demandado, ya que, si se parte del supuesto normativo, cual es el de que se ha declarado judicialmente la nulidad de contratos de compraventa de acciones enajenadas a particulares,

la correspondiente determinación judicial debe tener consecuencias reales y efectivas, en guarda de los principios y mandatos de cuya vulneración se trata, y, por tanto, aunque las causas de la nulidad no provengan de hechos atribuibles a los compradores de las acciones, quienes podrán buscar resarcimiento con arreglo a la normatividad aplicable, lo cierto es que la empresa en la cual existía participación accionaria en cabeza del Estado no puede considerarse vendida por éste, pues la nulidad sería inócua, ni tiene sentido que el Gobierno, contra la providencia judicial correspondiente, pueda propiciar la continuidad de la participación privada.

ENAJENACION DE ACCIONES/PRIVATIZACION

Para que dicha participación privada pueda tener lugar en el futuro, si el Estado insiste en la enajenación de su interés, habrá que iniciar de nuevo y cumplir en su totalidad el correspondiente proceso de privatización, con estricta observancia del artículo 60 de la Constitución y de las normas legales que la desarrollen. A esos nuevos trámites de enajenación habrá de entenderse que alude la norma cuando autoriza al Ejecutivo para tomar medidas tendientes a brindar confianza y seguridad a los adquirentes, y para prevenir los perjuicios derivados de la acción del Estado si se presentan los eventos de nulidad y de ineficacia de los contratos que se celebren.

Referencia: Expediente D-1184

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 24 de la Ley 226 de 1995.

Actor: Maximiliano Echeverry

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano MAXIMILIANO ECHEVERRY, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo

241, numeral 4º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y 24 de la Ley 226 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal:

“LEY 226 DE 1995

(diciembre 20)

‘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 Colombia,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 15.- La nulidad absoluta de los contratos de compraventa de acciones de entidades estatales sólo podrá ser alegada por las partes contratantes o por el Ministerio Público. La nulidad relativa sólo la podrá alegar aquel en cuyo favor está establecida.

En caso de ineficacia o de declaratoria de nulidad de los contratos de compraventa de acciones, sólo habrá lugar a la restitución de las acciones cuando el órgano público vendedor así lo solicite. En todo caso, no habrá lugar a obtener la restitución de acciones que se encuentran en poder de terceros de buena fe. Cuando no haya lugar a la restitución sólo podrá haber lugar a las reparaciones pecuniarias correspondientes.

Estas disposiciones, por ser de carácter procedimental, son de aplicación inmediata”.

(...)

“ARTICULO 24.- Cuando se produzcan decisiones judiciales que declaren la nulidad de los contratos de compraventa de acciones enajenadas a particulares por hechos no atribuibles a los compradores, el Gobierno podrá adoptar las medidas que considere convenientes destinadas a mantener la estabilidad de la empresa vendida, y podrá propiciar la continuidad de la participación privada en las mismas.

El Gobierno podrá tomar medidas tendientes a brindarles confianza y seguridad a los adquirentes y que prevengan perjuicios derivados de la acción del Estado por los eventos previstos en el inciso anterior”.

III. LA DEMANDA

En primer término dice que la Constitución de 1991 estableció que toda persona puede interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, por lo que tiene origen constitucional la posibilidad de que, con tal objeto, todo ciudadano interponga acciones públicas contra los actos administrativos, sin que pueda reservarse esa posibilidad únicamente a las partes contratantes o al Ministerio Público.

Por lo tanto, dice, el primer inciso del artículo 15 de la Ley 226 de 1995, es inconstitucional.

Ataca luego el inciso 2º de la misma norma, señalando que los efectos propios de la declaración de nulidad no pueden depender de la voluntad de una de las partes contratantes. Sería risible -afirma el demandante- que el tribunal “supremo” de lo contencioso administrativo declarara una nulidad pero a renglón seguido el efecto claro y obvio de la nulidad no se produjera porque una de las partes en el contrato nulo no lo quisiera así, a su libre juicio.

Continúa aseverando que el mismo artículo 15 vulnera el debido proceso pues, en criterio del actor, intenta restringir la posibilidad que la Constitución Política abre a todos los ciudadanos, de controvertir judicialmente la validez de las actuaciones de las entidades públicas y la constitucionalidad de la ley.

Afirma que la tercera parte de la norma demandada en comentario, en su último inciso, pretende que tales asuntos “son de carácter procedimental”. “Acto seguido -añade- el redactor de la norma explica para qué quiere tal ilógica y desproporcionada afirmación:

pretende su aplicación inmediata. ¿Se tratará de una defensa de las privatizaciones ya hechas al amparo de una ley declarada inexecutable?”.

Refiriéndose al artículo 24 acusado, manifiesta que una vez declarada la nulidad de los actos de enajenación de la propiedad estatal vendida, no puede el Gobierno estar habilitado para “adoptar las medidas que estime convenientes, sino solamente las medidas que estime convenientes para lo que sea, siempre que la Constitución o la ley lo habiliten expresamente para adoptar unas medidas en el marco de sus capacidades y competencias como funcionario o autoridad”.

Así, en su sentir, no puede la ley habilitar al Gobierno para adoptar medidas que no queden detalladas, como dice la Constitución, en la ley habilitante. Menos puede -continúa- facultarlo para modificar, corregir, incumplir, o variar los efectos de las sentencias judiciales que afectan sus actos administrativos.

Concluye su argumentación exponiendo que “el cargo de inconstitucionalidad queda ligado al artículo 60 de la Constitución Política. Declarada la nulidad de la venta de la propiedad estatal, las personas mencionadas en dicha norma no por ello pierden la preferencia y los derechos que allí se garantizan. Lo que hay que propiciar es el cumplimiento de la sentencia, del mandato constitucional y de la ley, y no la garantía de unos derechos nacidos nulos y que las normas demandadas en su conjunto pretenden proteger a toda costa.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano CARLOS EDUARDO SERNA BARBOSA, en nombre y representación del Ministerio de Desarrollo Económico, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

A su juicio, todo lo relacionado con la enajenación de la propiedad accionaria estatal no estará bajo la aplicación de la Ley 80 de 1993, sino de la Ley 226. Para tal fin esa ley contempla los artículos 14 y 15, cuyo carácter es procedimental.

El artículo 15 acusado -señala- no prohíbe que cualquier ciudadano interponga acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, ni quita al Consejo de Estado el carácter de tribunal supremo de lo Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, considera que el artículo 24 de la misma Ley no se opone a la Carta, sino que garantiza la estabilidad de la empresa con el propósito de brindar confianza y seguridad a los adquirentes.

En el mismo sentido se pronuncia, en memorial presentado a la Corte, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el ciudadano HUGO PALACIOS MEJIA, actuando en su propio nombre, se opone a las pretensiones del actor.

Al refutar el primer cargo relativo a la vulneración del artículo 40, numeral 6º, de la Carta, distingue entre las acciones populares y las públicas. A las primeras las define como las que se conceden a cualquier persona, natural o jurídica, ciudadano o extranjero, y señala como ejemplo de ellas la tutela y la penal y disciplinaria contra las autoridades. Las segundas, dice, son las que corresponden a todo ciudadano, pero sólo a los ciudadanos, como ocurre con la acción pública de inconstitucionalidad.

En su opinión, el artículo 40, numeral 6º, de la Constitución quiere decir que, además de las acciones públicas que la Constitución contiene, el legislador debe crear otras para que toda persona pueda actuar en interés de la Constitución y la ley, sin que esto signifique que debe haber acciones públicas para controlar cualquier clase de actos que se produzcan en desarrollo de la ley. Sería bien extraño, señala, por ejemplo, que se predicara la posibilidad de acciones públicas para controlar la legalidad de los contratos privados, aunque estos, por supuesto, se celebran y ejecutan dentro de un contexto legal preestablecido.

Dice que el legislador tiene facultad para apreciar la conveniencia de establecer acciones públicas, según la naturaleza de los intereses sociales en juego.

Más adelante comenta que aunque todo ciudadano debe tener la oportunidad de actuar en defensa de la Constitución y la ley, el legislador puede apreciar, según su examen de las conveniencias sociales, los efectos que debe producir esa actuación; y puede decidir que si se buscan determinados efectos, la defensa del interés público corra por cuenta de funcionarios especializados

Manifiesta que la restricción de las personas que pueden solicitar la nulidad de un contrato

no es una novedad de la Ley 226 de 1995 y no es tampoco arbitraria o irrazonable, si se tiene en cuenta que el interés público está amparado por la posibilidad de que el juez declare de oficio tales nulidades, y por la acción que se otorga al Ministerio Público.

En cuanto al inciso segundo del artículo 15, considera que lo único que hace es consagrar uno de esos eventos de nulidad, pero sin restitución necesaria. La norma supone que las entidades estatales, atendiendo al interés público, a los motivos por los cuales se declaró la nulidad, a la circunstancia de haber actuado como actores o demandados, y a las orientaciones del juez en la sentencia, ejercerán o no, la facultad de pedir la restitución.

Lo que la norma acusada ha hecho -continúa- no es otra cosa que eliminar cualquier ciego automatismo, y permitir a las autoridades, teniendo en cuenta toda la complejidad de las circunstancias, tomar la decisión que mejor convenga al interés público. Decisión que, por supuesto, comprometerá su responsabilidad y estará sujeta a todos los controles típicos de un Estado Social de Derecho.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar inexecutable, del artículo 15 objeto de demanda, la expresión “SOLO” contenida en su inciso primero; la proposición “EN CASO DE INEFICACIA O DE DECLARATORIA DE NULIDAD DE LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE ACCIONES, SOLO HABRA LUGAR A LA RESTITUCION DE ACCIONES CUANDO EL ORGANO PUBLICO VENDEDOR ASI LO SOLICITE, del inciso segundo; y el inciso tercero en su totalidad.

También pide que se declare inexecutable el inciso primero del artículo 24 demandado.

Según el Procurador, para discernir los alcances del reproche formulado contra el contenido normativo del inciso primero del artículo 15, es necesario partir de la distinción entre las acciones de nulidad de los actos administrativos y la que es propia de las controversias contractuales previstas en los artículos 84 y 87 del Código Contencioso Administrativo. En segundo lugar, halla necesario determinar cuál es el régimen legal aplicable y la jurisdicción competente para conocer de los contenciosos de nulidad de los contratos de enajenación de acciones estatales, para finalmente dilucidar si la acción que sugiere el actor es la procedente para impugnar la validez de los contratos mencionados.

Después de citar autores nacionales, concluye que si la nulidad absoluta de los contratos estatales no es pasible de la acción de nulidad de los actos administrativos descrita en el artículo 84 del C.C.A., menos aún lo pueden ser, tal como lo pretende el actor, la de los de compraventa de acciones de entidades estatales, como quiera que no es factible enervar la validez de un negocio jurídico de Derecho Privado con un mecanismo de Derecho Público.

En efecto, señala, para predicar la nulidad absoluta de los contratos de enajenación de la propiedad accionaria del Estado en los supuestos contemplados en los artículos 1741 del C.C. y 899 del C.Co., diferentes de las causales de anulación de los actos administrativos señalados en el artículo 84 del C.C.A., se requiere de remedios y acciones sustancialmente diferentes de los previstos para los actos administrativos regulados en el Derecho Público, toda vez que están desarrollados en nuestro Derecho Privado positivo.

“En consecuencia, -concluye- tal como está confeccionado el reparo de inconstitucionalidad en contra del primer inciso de la disposición acusada, no está llamado a prosperar”.

Sin embargo, manifiesta, existe otro argumento que consiste en decir que el precepto acusado trata de restringir sólo a las partes y al Ministerio Público la titularidad para alegar la nulidad absoluta del contrato de compraventa de acciones estatales, aspecto éste que no se ajusta a los lineamientos trazados por los artículos 40-6 y 60 del Estatuto Superior.

En criterio del Procurador, si el Estado busca que todas las personas tengan acceso a la propiedad accionaria enajenada por él, todos los ciudadanos tienen derecho a impugnar dicha enajenación cuando se den los presupuestos para alegar la nulidad del contrato de compraventa respectivo.

La propiedad accionaria estatal es, según el concepo del Procurador, un asunto de interés público, que compete por igual a todos y a cada uno de los asociados, y por lo tanto, a todos les asiste el derecho y la acción para enervarlo.

“En consecuencia, para el Despacho circunscribir la acción de nulidad de los contratos de compraventa de acciones estatales únicamente a las partes y al Ministerio Público, es contrario a la Carta”, por lo que la expresión “sólo”, del inciso primero del precepto acusado, es inconstitucional.

Al revisar el inciso 2º del mismo artículo, el Procurador hace un breve análisis del instituto de la nulidad absoluta y de la independencia y autonomía de la rama judicial, del cual concluye que, al concederle a la entidad pública vendedora la facultad de solicitar, cuando lo estime conveniente, la restitución de las acciones con ocasión de la ineficacia o declaratoria de la nulidad absoluta de los contratos de compraventa, la norma relativiza los efectos del fallo de nulidad, convirtiéndola en un instituto sin significación jurídica, como quiera que su ratio juris reside precisamente en la virtualidad de retrotraer las cosas a su estado inicial; efecto que es desconocido por el precepto aludido.

De otro lado, conceptúa, se invade la órbita de la autoridad judicial que de acuerdo al mandamiento superior está investida de autonomía e independencia, afectando en consecuencia, la intangibilidad de la cosa juzgada en la decisión judicial.

En cuanto al inciso tercero, señala que no guarda relación con lo regulado no sólo en la norma sino en toda la Ley, como quiera que las hipótesis normativas consagradas en el precepto se refieren exclusivamente a aspectos de estirpe puramente sustancial.

Finalmente, de los cargos contra el artículo 24 acusado, dice que la habilitación legal concedida al Ejecutivo para que adopte una serie de medidas discrecionales con ocasión del pronunciamiento de nulidad, ponen en serio peligro los derroteros trazados por el imperativo constitucional en su artículo 60, como quiera que una vez producido el fallo, no le queda otra alternativa que dar cumplimiento estricto a las previsiones de la jurisdicción, en este caso la de retrotraer las cosas a su estado inicial.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, ya que las normas acusadas hacen parte de una ley de la República.

2. El interés público y la función del legislador en materia de enajenación de acciones de empresas estatales

Al legislador corresponde establecer, modificar y derogar las normas relativas a la

contratación entre particulares y entre éstos y la Administración Pública.

Ello comprende, por supuesto, la determinación de las reglas aplicables a los requisitos de fondo y de forma de los contratos, las características de cada uno, las modalidades de su celebración, sus consecuencias jurídicas, las normas relativas a la validez de las cláusulas contractuales, las relaciones entre los contratantes, sus obligaciones y derechos, el régimen al que se someten y la jurisdicción encargada de resolver sobre las controversias nacidas por causa o con ocasión de aquellos, entre otros asuntos.

El artículo 150 de la Constitución dispone, como función del Congreso, que ejerce mediante leyes, la de expedir el estatuto general de contratación de la Administración Pública y en especial de la Administración Nacional.

Aspecto fundamental del régimen aplicable a los contratos y a los procesos judiciales que en ellos tengan origen es el de las nulidades, cuyas clases, efectos y reglas debe indicar el legislador. A él corresponde fijar las causales de nulidad, la legitimidad para alegarlas, la oportunidad de hacerlo, la forma de probarlas, el alcance de la nulidad declarada y, en general, las reglas aplicables a las circunstancias en que surgen, así como en torno a sus efectos.

Puede, pues, el legislador crear nuevas causales de nulidad, suprimir o modificar las existentes, clasificarlas según su origen y consecuencias y aun prever los casos y la forma en que puedan ser saneadas.

La ley goza a ese respecto de la mayor discrecionalidad, siempre que, al plasmar las regulaciones pertinentes, no desconozca los principios y preceptos constitucionales, que son límite necesario a la amplitud de sus atribuciones.

En el caso sometido a análisis, el legislador consagra las normas aplicables a la enajenación de acciones de empresas que pertenecen al Estado o en las cuales él participa.

De conformidad con el artículo 60 de la Constitución, es “de acuerdo con la ley” que el Estado promoverá el acceso a la propiedad y, según la misma norma, corresponderá a la ley reglamentar la materia atinente a las enajenaciones de la participación estatal, las medidas conducentes a la democratización de la titularidad de las acciones y el señalamiento de

condiciones especiales para su adquisición por los trabajadores y el sector solidario de la economía.

El proceso por medio del cual se llega a la transferencia de la propiedad accionaria estatal a los particulares es complejo, como quiera que comprende varios momentos, desde la decisión de proceder a la venta de la participación oficial hasta la celebración y perfeccionamiento de los respectivos contratos, pasando por las etapas de oferta y adjudicación, en los términos que la ley señale.

La preceptiva constitucional se limita a estatuir, como derroteros, los de la promoción del acceso a la propiedad, en cuanto forma de incrementar la democracia participativa, y las especiales condiciones del mismo para los sectores laboral y solidario, dejando todos los detalles de carácter jurídico y administrativo del proceso a la libre definición legislativa.

Es claro que en las operaciones de enajenación de acciones de propiedad del Estado se halla implícito un indudable y claro interés público, aunque, obviamente, su preservación no está necesariamente atada a las posibilidades de que cualquier persona, de manera indefinida y abierta, pueda pedir la nulidad de los contratos correspondientes o de sus cláusulas, como lo quiere el demandante.

Recuérdese que, dentro de la ya enunciada complejidad de los procesos de enajenación, la fase contractual es apenas una de las varias etapas de aquéllos y durante ella se concretan las prestaciones entre las partes, mirado el contrato como un acto jurídico bilateral .

El interés público inherente a tales procesos está resguardado con las acciones contencioso administrativas que se pueden intentar en las distintas fases previas al contrato y, en lo que concierne a éste, juega papel importante la atribución de pedir la nulidad absoluta, en cabeza del Ministerio Público, según el artículo acusado. No se olvide que es precisamente este órgano el que, según la Constitución (artículo 277, numerales 3 y 7), tiene a su cargo la función de “defender los intereses de la sociedad” y la competencia constitucional para “intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”, para todo lo cual “podrá interponer las acciones que considere necesarias”.

De lo dicho se desprende que no pueda accederse a la petición del actor en el sentido de declarar inexecutable todo el artículo impugnado, pues en general de su texto no surge una vulneración del Estatuto Fundamental.

Sin embargo, sí aparece violada la Carta cuando la norma limita la facultad de invocar las causas de la nulidad absoluta de manera única y exclusiva a las partes contratantes y al Ministerio Público, olvidando que, pese a la ya resaltada naturaleza bilateral de los contratos, en el proceso de enajenación de la participación estatal en empresas existen unos intereses legítimos específicos que pueden ser afectados y que quedarían desprotegidos ante la efectiva violación de las normas constitucionales y legales de orden público que en dichos procesos son aplicables -la primera y más importante causal de nulidad, en cuanto hace ilícito el objeto de cualquier convenio-, si no se les permite atacar la validez de los contratos que se celebren. Esos intereses son, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución los de los trabajadores, las organizaciones solidarias y de trabajadores -titulares de condiciones especiales para adquirir tales acciones- que hayan participado en el proceso de enajenación o que puedan probar que dentro del mismo se les ha causado lesión o perjuicio por desconocimiento del correspondiente sistema normativo.

Entonces, por excluir a tales interesados e impedirles que puedan hacer efectivos sus derechos mediante la invocación de la nulidad absoluta, la palabra “sólo”, perteneciente a la primera parte del primer inciso del artículo 15 acusado, resulta inconstitucional.

Por lo que hace a las nulidades relativas, les es propio, de acuerdo con conocidos principios del Derecho, que se las establezca en interés de determinadas personas o para la guarda de objetivos específicos queridos por el legislador, de lo cual resulta que ningún sentido tiene extender a quienes no son objeto de la protección legal en ellas implícita la legitimidad para alegarlas.

Por tanto, la palabra “sólo”, perteneciente a la segunda parte del primer inciso del artículo atacado, no es inconstitucional.

La Corte considera que, no existiendo en el inciso 1º del artículo demandado otro motivo para deducir su inconstitucionalidad, menos todavía con base en los argumentos que expone la demanda, y siendo del ámbito de competencias del legislador el de la definición de las reglas atinentes a las nulidades, se impone la declaración de exequibilidad, excepto en lo

relativo a la ya señalada expresión, que será declarada inexecutable por los motivos dichos.

3. Las nulidades y la ineficacia. Necesidad de preservar sus efectos jurídicos

En cuanto al segundo inciso de la misma norma, que toca con algunos efectos patrimoniales de la ineficacia o de la declaración de nulidad de los contratos de compraventa de acciones de entidades estatales, conviene precisar que, a juicio de la Corte, en relación con los mismos principios que se acaban de exponer, el legislador vulneró la Carta Política al fijar una de las reglas consagradas.

En efecto, dispuso la ley que “en caso de ineficacia o de declaratoria de nulidad de los contratos de compraventa de acciones, sólo habrá lugar a la restitución de las acciones cuando el órgano público vendedor así lo solicite”.

Además de la contradicción que implica el hecho de que, mientras toda ineficacia o nulidad tienen la consecuencia de privar de efectos al acto respectivo, la norma enjuiciada consagra la regla general que hace válida la transferencia de acciones basada en el acto nulo o ineficaz, cabe resaltar la oposición entre tal precepto y la prevalencia del interés público, consagrada en el artículo 1º de la Carta Política como característica esencial del Estado colombiano.

Si el ordenamiento jurídico ha establecido que en ciertos casos los contratos de compraventa de acciones estatales presentan vicios que ocasionan su ineficacia -es decir, que lo pactado no puede producir efectos, sin necesidad de declaración judicial- o su nulidad -esto es, la absoluta o relativa invalidez de lo actuado porque así lo ha deducido el juez competente, con la necesaria consecuencia de hacer que las cosas vuelvan a su estado anterior-, cuando parte del patrimonio público -no otra cosa son las acciones de las que se trata- ha pasado a manos particulares en virtud de la enajenación ineficaz o nula, su posesión por los beneficiarios, a no ser que se trate de terceros de buena fe, es contraria a la Constitución, pues lesiona el interés colectivo y, en consecuencia, el Estado tendrá siempre la obligación de recobrarla, a la espera de que se surtan de nuevo, con arreglo a las disposiciones constitucionales y legales, los trámites relativos a la venta.

Además, no resulta justo que, desapareciendo todos los otros efectos económicos de la negociación anulada o ineficaz -entre ellos las obligaciones de los compradores-, prevalezca

a favor de éstos la titularidad de acciones adquiridas en el curso de un proceso viciado. Por tanto, también atenta la norma examinada contra el valor de la justicia, proclamado desde el Preámbulo de la Constitución.

Surge de lo anterior la consecuencia de que esta Corte declare la inexecutable de las expresiones “sólo” y “cuando el órgano público vendedor así lo solicite”, pertenecientes al inciso 2 del artículo 15 de la Ley 226 de 1995.

Si bien el resto de la norma no vulnera la Constitución y por ello habrá de ser declarado executable, la parte final del aludido inciso, a cuyo tenor “cuando no haya lugar a la restitución sólo podrá haber lugar a las reparaciones pecuniarias correspondientes”, debe entenderse referido únicamente a los eventos en que las acciones se hallan en posesión de terceros de buena fe.

En cuanto al inciso 3º del artículo en estudio, se aviene a la Constitución, ya que es el legislador el llamado a disponer cuándo comienza la vigencia de las reglas por él establecidas.

Pero la vigencia inmediata allí prevista no proviene del carácter procedimental de las disposiciones enjuiciadas, que no lo tienen, pues en ellas se regulan derechos sustanciales de los contratantes y de quienes participan en los procesos de enajenación de acciones, sino del poder del que goza el legislador para resolver que sus mandatos comenzarán a aplicarse de inmediato a las situaciones que surgen en adelante, a partir de la promulgación de la norma, o en otro momento que el propio legislador juzgue apropiado para ello.

La referencia contenida en la disposición resulta inconstitucional por cuanto sacrifica el concepto de Derecho sustancial y hace prevalecer las formas procesales, contra lo dispuesto en el artículo 228 C.P., dando a entender que los derechos de origen constitucional, plasmados en el artículo 60 de la Carta son apenas instrumentales, es decir, subalternos de otros derechos, lo cual no corresponde al sentido participativo de sus postulados.

Razones idénticas a las que fundamentan la inconstitucionalidad parcial del inciso 2 del artículo 15 conducen a la inexecutable de las expresiones “venta y podrá propiciar la continuidad de la participación privada en las mismas”, que hacen parte del artículo 24 demandado, ya que, si se parte del supuesto normativo, cual es el de que se ha declarado

judicialmente la nulidad de contratos de compraventa de acciones enajenadas a particulares, la correspondiente determinación judicial debe tener consecuencias reales y efectivas, en guarda de los principios y mandatos de cuya vulneración se trata, y, por tanto, aunque las causas de la nulidad no provengan de hechos atribuibles a los compradores de las acciones, quienes podrán buscar resarcimiento con arreglo a la normatividad aplicable, lo cierto es que la empresa en la cual existía participación accionaria en cabeza del Estado no puede considerarse vendida por éste, pues la nulidad sería inócua, ni tiene sentido que el Gobierno, contra la providencia judicial correspondiente, pueda propiciar la continuidad de la participación privada.

Obviamente, para que dicha participación privada pueda tener lugar en el futuro, si el Estado insiste en la enajenación de su interés, habrá que iniciar de nuevo y cumplir en su totalidad el correspondiente proceso de privatización, con estricta observancia del artículo 60 de la Constitución y de las normas legales que la desarrollen. A esos nuevos trámites de enajenación habrá de entenderse que alude la norma cuando autoriza al Ejecutivo para tomar medidas tendientes a brindar confianza y seguridad a los adquirentes, y para prevenir los perjuicios derivados de la acción del Estado si se presentan los eventos de nulidad y de ineficacia de los contratos que se celebren.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 226 de 1995, con excepción de las expresiones “sólo”, de la primera parte de su primer inciso; “sólo” y “cuando el órgano público vendedor así lo solicite”, de la primera parte de su segundo inciso, y “por ser de carácter procedimental”, de su inciso tercero, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Es entendido que la nulidad absoluta de los contratos previstos en la norma que se declara exequible también podrá ser alegada por quien tenga un interés legítimo, que hubiere

participado en el proceso de enajenación, o hubiere sufrido lesión o perjuicio dentro del mismo por violación de la normatividad constitucional aplicable.

En los aludidos términos se condiciona la exequibilidad declarada.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 24 de la Ley 226 de 1995, salvo las expresiones “vendida, y podrá propiciar la continuidad de la participación privada en las mismas”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General