C-391-96

Sentencia C-391/96

ENAJENACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DE ENTIDADES TERRITORIALES Y DESCENTRALIZADAS-Adaptación de disposiciones

El vocablo adaptar no significa ni modificar ni expedir, ni mucho menos "interpretar, reformar y derogar las leyes", pues no es ese su sentido natural y obvio. Como lo ordena el artículo 28 del Código Civil, "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; . . .". Por consiguiente, la Sala estima que no le asiste razón al demandante al solicitar la inexequibilidad, sólo atendiendo la interpretación personal que él le da a la expresión contenida en el artículo 17 de la ley 226. Pero si este argumento no resulta suficiente, puede agregarse que la Corte ha definido que frente a las situaciones particulares que se presentan en el proceso de enajenación de la propiedad accionaria estatal, el ente competente, basado en las condiciones y principios que establezca previamente la ley, elabora el programa respectivo, atendiendo, precisamente, cada caso particular, con el fin de lograr verdaderamente el propósito del constituyente de democratizar la propiedad accionaria del Estado. No sobra advertir, que si las entidades territoriales o sus descentralizadas, so pretexto de "adaptar" o reglamentar las disposiciones de la ley que permite la mencionada enajenación accionaria, derogan o reforman la ley, el acto concreto que obedezca a esa extralimitación, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Referencia: Expediente D-1190

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17, parcial, de la ley 226 de 1995.

Actor: Maximiliano Echeverri.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., según consta en acta número cuarenta y uno a los veintidós (22) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Maximiliano Echeverri, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6o. y 241, numeral 5o., de la Constitución, presentó ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 17 (parcial) de la ley 226 de 1995.

Por auto del 23 de febrero de 1996, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1o., de la Constitución, y 7o., inciso 2o., del decreto 2067 de 1991. Dispuso también el envío de la copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, y al señor Procurador General de la Nación, para que éste último rinda el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991, y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMA ACUSADA.

El siguiente es el texto de la norma acusada, con la advertencia que se subraya lo demandado.

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.

“ARTÍCULO 17. Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan enajenar la participación de que sean titulares, se regirán por las disposiciones de esta Ley, adaptándolas a la organización y condiciones de cada una de éstas y aquéllas.

“Los Concejos Municipales o distritales o las Asambleas Departamentales, según el caso autorizarán, en el orden territorial las enajenaciones correspondientes”.

B. LA DEMANDA.

El actor considera que el aparte demandado viola el artículo 150, numeral 1o. de la Constitución.

El único cargo gira en torno al desconocimiento de la facultad privativa del Congreso de interpretar, reformar y derogar las leyes (artículo 150, numeral 1o. del la Constitución Política), pues, al atribuírsele a las entidades territoriales la función de adaptar a sus propias condiciones y organización, las disposiciones legales que en materia de enajenación de la participación de que sean titulares, se está en presencia de una modificación o expedición de una ley, facultad ésta privativa del legislador. Señala el actor:

" . . . Las leyes se expiden, se interpretan por el que las expide, se reglamentan, se ejecutan, se cumplen o se incumplen, pero no se "adaptan"; o en últimas, sólo el legislador puede "adaptarlas" (que equivale a expedirlas), pero jamás otra corporación o autoridad"

C. INTERVENCIONES.

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación del aparte demandado del artículo 17 de la ley 226 de 1995, presentaron escritos, oponiéndose a los cargos de la demanda, los ciudadanos Juan Fernando Romero Tobón, designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Hugo Palacios Mejía, quien actuó a nombre propio.

a) El interviniente Juan Fernando Romero Tobón afirma que, de acuerdo con la cláusula general de competencia, el Congreso tiene la atribución de regular la enajenación de la propiedad accionaria estatal a nivel territorial; ello, en desarrollo de lo establecido en el artículo 60 de la Constitución.

De la lectura de la totalidad del artículo 17 de la ley 226 de 1995, se entiende claramente su alcance, pues la palabra "adaptar" no denota la inconstitucionalidad de la expresión demandada, toda vez que con ella se da a entender que las disposiciones de la ley 226 de 1995, deberán ser ajustadas a la organización y estructura de las entidades territoriales y a las de sus entidades descentralizadas; lo cual resulta lógico, en virtud del desarrollo del principio de autonomía territorial. Al respecto dijo:

"Por su parte, a la entidad territorial le corresponde, en función de las atribuciones y

competencias, dinamizar la enajenación que realice y sin perder de vista que la autorización de la enajenación debe partir de los Concejos Municipales y Distritales o de las Asambleas Departamentales según sea el caso. De allí se colige que para las entidades territoriales, sí es posible comprender qué es aquello que el legislador les señala cuando deben adaptar las disposiciones contenidas en la ley y su organización y condiciones".

Finalmente, solicita se declare exequible no sólo la expresión demandada del artículo 17 de la ley 226 de 1995, sino también el inciso segundo del mismo artículo. Ello, en virtud de la unidad normativa, pues existe una relación lógica entre la expresión demandada y el inciso mencionado.

b) El ciudadano Hugo Palacios Mejía, quien actuó a nombre propio, estimó que la expresión "adaptar a la ley" debe interpretarse en forma natural y obvia (artículo 28 del Código Civil), y de acuerdo con el contenido en el que se inserta (artículo 30 del Código Civil).

Así mismo, sostuvo que en virtud de la autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, es necesaria, a veces, la adaptación de la ley a su propia estructura administrativa, como quiera que el legislador no puede dictar reglas que supongan una estructura idéntica de todas las entidades territoriales o, igualmente, determinar a través de qué órganos serán ejecutadas sus órdenes.

Por otro lado, señaló que la adaptación de la ley se realiza por medio de la facultad de reglamentación de las funciones de los departamentos y municipios, conferida a las asambleas departamentales y concejos municipales o distritales.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por medio del oficio número 906 de abril 16 de 1996, el Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar exequible el aparte demandado del artículo 17 de la ley 226 de 1995.

En primer término, el Ministerio Público analiza la acepción del vocablo "adaptar", señalando que, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, su significado es ajustar o acomodar una cosa a otra; lo cual no implica la modificación de lo que se adapta, y, para la

norma acusada, no significa que las entidades territoriales puedan modificar la Ley.

Indicó que de la lectura del artículo 17 de la ley 126 de 1995, se entiende que la connotación dada por el legislador, a la palabra "adaptar", corresponde a la acepción anteriormente señalada, toda vez que las entidades territoriales y sus descentralizadas cuando enajenan las participaciones de que son titulares, deben regirse por los parámetros establecidos en la ley 226 de 1995, acomodándolos a su organización y condiciones. Al respecto señaló:

"Teniendo en cuenta lo anterior, considera este despacho, que al adaptarse las disposiciones de la Ley 226 de 1995, por parte de las entidades descentralizadas, a sus particulares condiciones, no se está con ello usurpando la función del legislador de modificar las leyes, y que por el contrario, adaptar la ley, en el sentido anotado, significa aplicarla y, por ende, cumplirla."

Explica que dicha facultad de adaptar a la organización y condiciones de las entidades territoriales y sus descentralizadas, actividades del Estado relacionadas con la democratización de la propiedad accionaria del Estado, les fue conferida por el legislador, a tales entidades, en desarrollo de los principios de autonomía de que son titulares (artículos 1 y 287 de la Constitución).

Finalmente, sostiene que la ley 226 de 1995, fue dictada por el legislador en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución.

Segunda.- Lo que se debate.

El único cargo que contra la norma esgrime el demandante, consiste en considerar que a las

entidades territoriales no les corresponde adaptar las leyes sino cumplirlas. Según él, una adaptación de la ley significa modificarla. Sólo el legislador puede adaptar las leyes, pues adaptar, en su concepto, también significa, en últimas, expedir las leyes.

Por consiguiente, al establecer en la expresión demandada que cuando las entidades territoriales y sus descentralizadas decidan enajenar la participación accionaria de que son titulares, puedan adaptar las disposiciones de la ley 226 a la organización y condiciones propias de cada una de ellas, se usurpa la competencia exclusiva del legislador, violándose el artículo 150, numeral 1, de la Constitución, en cuanto dice:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

"1. Interpretar, reformar y derogar las leyes."

Cabe observar que dada la brevedad de la explicación suministrada por el actor sobre el concepto de violación del artículo demandado, bastaría simplemente señalar que éste parte de una interpretación semántica. El demandante hace equivaler, sin sustento legal o idiomático alguno, la palabra adaptar a la de modificar y a la de expedir.

Por consiguiente, se verá si le asiste razón.

a) Según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Guillermo Cabanellas (Editorial Heliasta, vigésima edición, página 160, tomo I), los vocablos relacionados con la expresión demandada, tienen los siguientes significados:

"Adaptación. Por acción y efecto de adaptar y de adaptarse: ajuste o acomodación de una cosa. . ."

"Adaptar. Amoldar, ajustar algo a un fin. Asimilar prácticas, sistemas o métodos a las peculiaridades del caso. . ."

"Adaptarse. Adecuarse a las circunstancias o al medio. . ."

El Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición, define la palabra adaptar así:

“adaptar. Acomodar, ajustar una cosa u otra.”

b) En relación con las palabras modificar y expedir, se tiene:

En el mencionado Diccionario del Derecho Usual, tomos V y III, se encuentran estas definiciones:

“Modificación. Cambio de la estructura, naturaleza, contenido, forma, lugar o destino de algo.” … “innovación; reforma;” … “enmienda, corrección, adición. Derogación o abrogación de un precepto. Contraorden.”

“Modificar. “. . .” Transformar, variar, alterar o innovar.”

“Expedir. Cursar, tramitar o despachar negocios o causas. Pronunciar una resolución, auto o decreto. . . .”

Semejantes definiciones tiene el Diccionario de la Lengua Española, sobre estas expresiones.

De lo anterior, se puede concluír, en primer lugar, que el vocablo adaptar no significa ni modificar ni expedir, ni mucho menos “interpretar, reformar y derogar las leyes”, pues no es ese su sentido natural y obvio.

Como lo ordena el artículo 28 del Código Civil, “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; . . .”. Por consiguiente, la Sala estima que no le asiste razón al demandante al solicitar la inexequibilidad, sólo atendiendo la interpretación personal que él le da a la expresión contenida en el artículo 17 de la ley 226.

Pero si este argumento no resulta suficiente, puede agregarse que la Corte ha definido que frente a las situaciones particulares que se presentan en el proceso de enajenación de la propiedad accionaria estatal, el ente competente, basado en las condiciones y principios que establezca previamente la ley, elabora el programa respectivo, atendiendo, precisamente, cada caso particular, con el fin de lograr verdaderamente el propósito del constituyente de democratizar la propiedad accionaria del Estado.

En efecto, en sentencia C-452 de 5 de octubre de 1995, la Corte señaló:

“No cabe duda para esta Corporación, que la singularidad que encierra cada una de las instituciones financieras en las que el Estado tenga participación accionaria que decida enajenar, exige un tratamiento individualizado, que considere las especiales características de la entidad y las circunstancias en las que se pretenda adelantar dicho proceso; sin embargo, el diseño de cada programa de enajenación, deberá sustentarse y sujetarse en todo a las “condiciones especiales” definidas previamente por el legislador, en cumplimiento de los dispuesto en el inciso segundo del artículo 60 de la C.P., que le ordena a éste expedir la ley que contenga la reglamentación correspondiente.

“La fijación de plazos, líneas especiales de crédito, precio de las acciones y otros aspectos fundamentales, habrán de ser establecidas para cada caso en particular, incluso por el Consejo de Ministros, el cual para el efecto podrá contar con las propuestas técnicas que elabore el Fondo de Garantías, si así lo decide y establece el legislador, y siempre que ello se haga acogiendo los principios y condiciones que establezca la ley que éste produzca, para reglamentar los procesos de democratización de la propiedad que ordena la Carta, ateniéndose al marco de las limitaciones que ésta imponga; en dicha ley, se reitera, deberán consignarse las “condiciones especiales”, que con carácter general determine el legislador para facilitar y alcanzar los propósitos del Constituyente.” (Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-452 de 1995. Magistrado ponente: doctor Fabio Morón Díaz. Subrayas fuera de texto)

Esta interpretación, que se ratifica en esta sentencia, armoniza perfectamente con las normas contenidas en la Constitución sobre la autonomía de que gozan los entes territoriales en la gestión de sus intereses, autonomía que debe darse dentro de los límites de la Constitución y de la ley (artículo 287).

En el caso en estudio, la ley 226 de 1995, de la cual hace parte la norma parcialmente acusada, está desarrollando el mandato constitucional contenido en el artículo 60 de la Constitución, que obliga al Estado a democratizar su propiedad accionaria, obligación que no sólo involucra a los entes de carácter nacional sino territorial, y por ende, la ley que desarrolle el mencionado precepto debe igualmente obligar a unos y otros.

Finalmente, no sobra advertir, que si las entidades territoriales o sus descentralizadas, so

pretexto de “adaptar” o reglamentar las disposiciones de la ley que permite la mencionada enajenación accionaria, derogan o reforman la ley, el acto concreto que obedezca a esa extralimitación, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo anterior, se declarará la exequibilidad de la expresión demandada, contenida en el artículo 17 de la ley 226 de 1995, por no violar el artículo 150, numeral 1o., de la Constitución.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE la expresión demandada del artículo 17 de la ley 226 de 1995, que dice: “. . . adaptándolas a la organización y condiciones de cada una de éstas y aquéllas.”, por no violar el artículo 150, numeral 1o. de la Constitución.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General