

Sentencia C-392/96

DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-No incluye enajenación accionaria entre órganos estatales

VENTA DE ACTIVOS ESTATALES/DERECHO ESPECIAL DE PREFERENCIA/DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA

La exequibilidad del artículo acusado no significa que la ley no pueda establecer, en esos otros eventos de venta de activos estatales, mecanismos especiales para favorecer el acceso a la propiedad de parte de grupos sociales débiles o marginados, pues tales desarrollos legales tienen claro sustento constitucional en el carácter social del Estado colombiano, en la búsqueda de una igualdad real y efectiva y en el propio principio contenido en el inciso primero del artículo 60, según el cual el Estado debe promover el acceso a la propiedad. Simplemente la Corte está afirmando que en tales situaciones no se aplica el derecho especial de preferencia consagrado por el inciso segundo en beneficio de trabajadores y organizaciones solidarias y por ende no está obligado el Legislador a establecer condiciones especiales en favor de estos grupos sociales, aun cuando el Legislador puede desarrollar mecanismos de esa naturaleza, si lo considera conveniente para el fomento del acceso a la propiedad. Si bien la venta de activos estatales no está sujeta al derecho de preferencia del inciso segundo del artículo 60 de la Carta, pues una cosa es la venta de propiedad accionaria y otra la venta de activos estatales, la Corte recuerda que en anteriores decisiones ya había establecido que esa distinción debe ser interpretada y aplicada “con prudencia”. La norma es exequible en el entendido de que ella es ejercida para la venta de activos estatales, y no para que se encubra la enajenación de la participación del Estado en una empresa bajo la forma de venta de activos, pues de ser así, estaríamos en frente de una clásica desviación de poder que implica la posibilidad de que se anule lo actuado. Sin embargo, esa eventualidad, señalada por el actor y reconocida por la Corte, no implica en manera alguna la inconstitucionalidad de una regulación que, en sí misma considerada, se ajusta perfectamente a la Carta.

Referencia: Expediente D-1191

Norma acusada: Artículo 20 de la Ley 226 de 1995.

Actor: Maximiliano Echeverri.

Temas:

El mandato del inciso segundo del artículo 60 sobre democratización de propiedad accionaria estatal no incluye la enajenación de acciones entre entidades estatales, ni la venta a particulares de activos estatales distintos a las acciones.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintidos (22) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Maximiliano Echeverri presenta demanda de inconstitucionalidad contra el

artículo 20 de la Ley 226 de 1995, la cual fue radicada con el número D-1191. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

El artículo 20 de la Ley 226 de 1995 preceptúa lo siguiente:

“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:

(...)

“Art. 20.- La enajenación accionaria que se realice entre órganos estatales no se ajusta al procedimiento previsto en esta ley, sino que para este efecto, se aplicarán únicamente las reglas de contratación administrativa vigente. Así mismo, la venta de activos estatales distintos de acciones o bonos se sujetarán a las reglas generales de contratación.”

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola el artículo 60 de la Constitución. Según su criterio, conforme a ese artículo de la Carta, el Legislador debe promover el acceso a la propiedad y la democratización de la misma y, en particular, al enajenar una empresa del Estado, debe ofrecer condiciones especiales de compra a los trabajadores y a las entidades solidarias. Por ello, y como el Constituyente habla de manera genérica de la enajenación de la participación en una empresa, el actor concluye que el mandato constitucional cubre la venta no sólo de acciones sino de toda clase de activos estatales. Por consiguiente, considera el demandante, el artículo impugnado es inconstitucional pues excluye ciertas operaciones

de venta de activos del régimen derivado del artículo 60 superior.

El actor divide entonces el artículo 20 de la ley 226 en dos partes. En primer término considera que es contrario a la Carta que se excluya la enajenación de acciones entre entidades estatales de los mandatos del artículo 60 de la Carta y señala al respecto:

“La Constitución Política ha indicado al legislador que debe definir lo concerniente a la promoción del acceso a la propiedad, y a la democratización de la misma, cuando el Estado enajene una empresa. El artículo 60 de la Constitución no hace ninguna distinción en cuanto a cuales enajenaciones deben ser objeto de regulación legal y cuales no. Por ello, la enajenación de la propiedad estatal entre órganos estatales debe ser objeto de regulación especial que se ocupe de los aspectos que el artículo 60 de la Constitución Política establece y ordena que la ley reglamente.

Como las reglas de contratación administrativas vigentes nada disponen sobre promoción de acceso a la propiedad, por parte de los sectores solidarios y de trabajadores, y nada dicen sobre democratización, la primera parte de este artículo 20 debe ser declarado inconstitucional.”

De otro lado, el demandante también considera contrario a la Carta que se sujete a las reglas generales de contratación la venta de activos estatales distintos de las acciones o bonos convertibles en acciones, pues de esa manera se evita democratizar esa propiedad, pues no “hay oferta ni condiciones especiales para trabajadores y sector solidario.” Según su criterio, no es cierto que el artículo 60 de la Constitución sólo rija para la enajenación de “acciones” pues esa interpretación puramente literal no es compatible con el espíritu general de esa disposición, “cuyo encabezamiento ordena promover el acceso a la propiedad, y señala que cuando el Estado enajene su participación en una “EMPRESA”, tomará medidas conducentes para democratizar la propiedad de las acciones”. Concluye entonces el demandante:

“La palabra ‘acciones’ en la redacción del artículo 60 es meramente accidental, porque el concepto rector del mismo es la enajenación de la propiedad estatal, vinculada a la promoción del acceso a la propiedad de la misma, por parte del sector solidario y de trabajadores, y luego del público en general, en forma tal que todo el proceso de enajenación conduzca a la democratización de esa propiedad.

La empresa, como unidad económica organizada, es una propiedad, y puede estar representada en “acciones”; podría y puede estar representada en cuotas o partes de interés, o inclusive puede la empresa estar constituida sin necesidad de ser persona jurídica, o puede ser persona jurídica independiente sin necesidad de que la propiedad estatal esté acreditada en títulos representativos de esa propiedad y aptos para circular según sus reglas de circulación.

Por ejemplo, todo el sistema de generación de energía del Guavio, o de Betania, que tiene o puede tener unidad administrativa independiente, trabajadores a esas unidades asignados, administradores o jefes responsable, activos precisamente identificados y asignados, pueden ser objeto de privatización, sin necesidad de que se expidan acciones, y sin necesidad de que el adquiriente constituya como título de la propiedad adquirida un título accionario.

(...)

Otro ejemplo de lo que puede en teoría pasar bajo el imperio de la norma demandada: el Estado, en lugar de vender sus ‘acciones’ en una empresa, vende íntegramente el establecimiento comercial de la misma (que, obvio, no está representado en acciones, aunque puede incluir acciones) con sus activos y pasivos como es usual. Luego, el Estado liquida la utilidad, la percibe como dividendos, reduce el capital, y entonces, ahora sí, ‘enajena’ las ‘acciones’ a los trabajadores y el sector solidario. Estará ello acorde con el espíritu y aun el texto del artículo 60 de la Constitución Política.”

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso, para defender la constitucionalidad de la norma impugnada. Para ello comienza por estudiar el campo de aplicación del mecanismo de preferencia previsto por el artículo 60 de la Carta y concluye que no es cierto que ésta incluya todo proceso de enajenación de activos estatales. Así, la compraventa de bienes muebles e inmuebles es un mecanismo trascendental y ordinario para el desarrollo de los fines estatales, que no es razonable que esté sujeto a ese mecanismo de preferencia. Según su criterio, la interpretación del actor “se opone radicalmente a la propia distinción que se realiza en la Constitución, al establecer un mecanismo especial para promover el acceso a la propiedad de un sector de la población, por una parte, y, por la otra, faculta al legislador para

expedir normas relativas a la contratación administrativa.” El mandato del artículo 60 está entonces delimitado por la propia norma y no incluye las hipótesis previstas por el actor, ya que, según el interviniente:

“Este propósito especial no se explaya, entonces, al ámbito de toda contratación que implique el cambio de titularidad sobre el objeto muy específico, un bien. Se pretende, realmente, la democratización de la propiedad accionaria en frente a una empresa.

Es, además, un propósito condicional. La Constitución no exige que se enajenen las participaciones que tenga el Estado en una empresa. Sólo en la eventualidad de que así lo considere conveniente puede proceder en los términos allí previstos. Si no decide hacer uso de dicha posibilidad, es preciso concluir que los bienes continúan afectos a esa finalidad esencial. Tal es la conclusión a la que se llega cuando se interpreta cuál es la naturaleza de las transacciones que se celebren entre entidades estatales. Lo propio debe decirse al momento de entrar a dilucidar la venta de activos que realicen las entidades estatales.”

Ahora bien, agrega el interviniente, si lo que pretende el actor “es evitar que so pretexto de una venta de activos, se esté llevando a cabo una verdadera enajenación de participación accionaria del Estado en una empresa”, no es la acción de inconstitucionalidad el mecanismo judicial idóneo para tal efecto.

En ese mismo orden de ideas, el interviniente considera que la venta accionaria entre entidades estatales tampoco es una eventualidad prevista en el artículo 60 constitucional. Según su criterio:

“La norma constitucional destaca cómo debe existir una traslación de dominio. Lo que era público (en este caso estatal) debe mutarse en privado. Si la propiedad se mantiene en cabeza del Estado (sin importar cuál de sus niveles y subdivisiones sean), éste no está enajenando la propiedad de la que es titular. En efecto, ya indicamos cuáles son las diferencias fundamentales entre la contratación administrativa y la enajenación accionaria de la cual nos habla el artículo 60 constitucional. Vale la pena resaltar que se trata del Estado, el cual se desprende de su propiedad, la enajena.”

V- INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Hugo Palacios Mejía interviene en el proceso para oponerse a la demanda y defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Así, según su criterio, la venta de propiedad accionaria entre entidades estatales no cae bajo la hipótesis normativa del artículo 60 de la Carta, pues éste “parte del supuesto de que el Estado ha decidido enajenar su propiedad en favor de particulares”, esto es, que ha habido una privatización. El interviniente recalca que la norma no señala que se deben adoptar medidas para la democratización “cuando una entidad estatal...”, o “cuando la Nación”, enajenen sino que claramente establece que es “cuando el Estado enajene”. Ahora bien “la palabra Estado se utiliza en la Constitución para referirse a las múltiples instituciones que ella crea y que tienen la facultad de imponer decisiones a los particulares. Comprende, por supuesto, a la Nación, pero también a las entidades territoriales, a los órganos de la rama judicial, y a los cuerpos de elección popular.” Por ello, según este ciudadano, “cuando una entidad estatal traspasa a otra su propiedad sobre un bien, el Estado no se ha desprendido de la propiedad, no la ha enajenado, así una de las entidades que lo componen sí lo haya hecho”, por lo cual “no se está en presencia de la hipótesis contemplada en el artículo 60 de la Constitución.”

De otro lado, según este ciudadano, el artículo 60 tampoco regula la venta de activos estatales a particulares sino únicamente de propiedad accionaria, pues así lo estableció expresamente la Carta. Según su criterio:

“Las explícitas referencias a la enajenación de la ‘participación’ del Estado en una empresa y a las ‘acciones’, indican claramente que el constituyente, al redactar la norma, se concentró en los procesos de privatización de sociedades.

Contra lo que el actor afirma, no existe razón alguna, histórica, lógica o sistemática para afirmar que la referencia a ‘acciones’, o a ‘propiedad accionaria’, en el artículo 60 de la Constitución, es meramente accidental.

Tanto el concepto de ‘acción’, referido a la forma de representar la propiedad en una empresa societaria, como el concepto de ‘propiedad accionaria’ tienen, desde hace muchos años en el país, un contenido propio y preciso, con el que están familiarizados no sólo los abogados y empresarios sino el público en general.

No hay razón alguna para suponer que los constituyentes de 1991, que eran, por lo general, personas de un nivel educativo alto, no conocían las implicaciones del uso de la palabra 'acciones', o del término 'propiedad accionaria', o que no pudieron encontrar uno más apropiado para referirse a las formas que puede adoptar la propiedad de una empresa. Es cierto que a veces resulta difícil aceptar, como sostenía la escuela de la exégesis, que al legislador hay que presumirlo sabio; pero resulta aún mas difícil partir del supuesto de que es tonto.

Aunque el uso de palabras inequívocas, en el artículo 60 de la Constitución, sería suficiente para confirmar la constitucionalidad del artículo 20 de la ley 226, debe darse especial importancia, además, a la concordancia que el constituyente estableció entre la palabra 'acciones', referida a cada unidad enajenable, y el término 'propiedad accionaria', referida al conjunto. Téngase en cuenta que si el constituyente hubiese dicho solo '.... condiciones especiales para acceder a dicha propiedad', se habría entendido, sin necesidad de mayores análisis, que se refería a las "acciones", pero un esfuerzo de sutileza podría haber planteado que se refería a 'su participación', la del Estado, de cualquier clase que ella fuere. Por eso, la reiteración del concepto 'accionario' sirve para despejar, más allá de toda duda, la voluntad del constituyente."

Finalmente, según este ciudadano, la interpretación del actor es equivocada pues conduce a resultados absurdos pues si el inciso segundo del artículo 60 es aplicable a todas las formas de enajenación de activos de cualquier empresa estatal, entonces "habría que entender que, para el constituyente, cuando una entidad estatal fuera a desprenderse, por ejemplo, de inventarios de vehículos o muebles inservibles, o de un lote de terreno, estaría enajenando 'propiedad accionaria'? ¿Será acertado invocar el espíritu general del artículo 60 para llegar a tamañas conclusiones?"

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Orlando Vázquez Velázquez, en su concepto fiscal, solicita que se declare exequible la disposición acusada.

"Ciertamente, los procesos de privatización, en tanto apuntan a trasladar la propiedad de los bienes estatales en cabeza de personas privadas, pueden llevar a dos diferentes realidades, incluso antagónicas, cuales son la concentración de la riqueza -y el abuso de una posición

dominante- por un lado, y la democratización de la propiedad; una de ellas contraría a los postulados de la Carta, y la otra adecuada a los mismos. Como consecuencia de lo dicho, se comprende que respecto de la privatización, que es el género, la democratización es la especie.”

En ese orden de ideas, el Ministerio Público precisa que si la Ley 226 fue prevista con el objeto de regular el mandato de democratización dentro de ciertos procesos de privatización, es natural que “no sea aplicable a aquellos procesos donde el Estado no se quiere desprender de su propiedad por motivaciones basadas, a guisa de ejemplo, en la prevalencia del interés general. Comporta un despropósito pretender, como lo hace el demandante, que una Constitución Fundamental que ha predicado el carácter social de su estructura estatal, quiera a la par despojarla de los medios necesarios para su funcionamiento.” Por ello, según la Vista Fiscal, es perfectamente acorde con el artículo 60 de la Carta que el régimen imponible a la enajenación accionaría a efectuarse entre entidades se sustraiga de la regulación propia de los fenómenos de privatización y democratización, y se guíe por las normas vigentes de contratación administrativa. Concluye entonces el Procurador que la disposición acusada “ha sido concebida para regular una realidad jurídica distinta a la que corresponde al artículo 60 constitucional”, por lo cual no contradice sus mandatos y debe ser declarada exequible.

VII. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 226 de 1995, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

El asunto bajo revisión.

2- La norma impugnada hace parte de la Ley 226 de 1995, la cual, en desarrollo del inciso segundo del artículo 60 de la Constitución, establece un procedimiento especial en los casos de la enajenación de la participación del Estado en una empresa. El artículo 20 impugnado

excluye ciertas operaciones de venta de activos estatales de ese régimen, por lo cual, según el actor, es inconstitucional, pues considera que el mandato de democratización del artículo 60 superior es genérico y cubre entonces la venta de toda clase de activos en una empresa estatal. En cambio, según los intervinientes y la Vista Fiscal, la norma constitucional se refiere a la democratización de propiedad accionaria estatal, en los procesos de privatización, por lo cual es válido que el artículo acusado excluya de ese procedimiento especial, de un lado, la enajenación de acciones entre entidades estatales, pues en este primer caso no hay privatización y, de otro lado, la venta a particulares de activos estatales distintos a las acciones, pues en esta segunda hipótesis no se trata de propiedad accionaria. Como vemos, el problema constitucional a ser resuelto es si el mandato del inciso segundo del artículo 60 de la Constitución cubre los eventos regulados por la norma impugnada, pues si ello es así, deberá declararse la inconstitucionalidad de la disposición. Por ello comienza la Corte por recordar los alcances del mandato de democratización del inciso segundo del artículo 60 de la Constitución.

El artículo 60, la privatización de la propiedad estatal y la venta de acciones entre entidades estatales.

3- El artículo 60 de la Carta tiene dos contenidos normativos diferenciados. Así, el primer inciso consagra una cláusula programática y promocional, según la cual todas las personas tienen derecho a acceder a la propiedad, por lo cual el “Estado está obligado a promover, fomentar y posibilitar el real acceso, de conformidad con la reglamentación que para el caso expida la ley”¹. De otro lado, el inciso segundo establece un mandato específico en los casos de enajenación de la participación del Estado en una empresa, pues señala que en tales eventos, y conforme a la ley, el Estado “tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria”.

La estructura de estas dos normas contenidas en el artículo 60 es entonces diferente, pues el inciso primero opera como un principio, esto es, como un mandato que el Estado debe intentar realizar en la medida de sus posibilidades jurídicas y fácticas, mientras que el inciso segundo es una regla clásica bajo la forma de mandato definitivo, puesto que a una determinada hipótesis fáctica (la enajenación de participación estatal en una empresa) atribuye una consecuencia ineluctable: el derecho de preferencia de los trabajadores y

organizaciones solidarias. Precisamente según el actor, esta regla específica del inciso segundo fue violada por la norma impugnada, por lo cual entra la Corte a recordar sus alcances.

4- Esta Corporación ha precisado el alcance del mandato específico de este segundo inciso, por lo cual en esta sentencia será suficiente reiterar los criterios relevantes establecidos en las anteriores decisiones².

En primer término, para la Corte es claro que este mandato opera en los procesos de privatización de empresas estatales, puesto que, como bien lo señalan los intervinientes y la Vista Fiscal, la norma constitucional habla de la enajenación de la propiedad por parte del Estado. Por ello en la sentencia C-037/94, al estudiar el sentido de este inciso segundo, esta Corporación señaló:

“Puede concluirse entonces, que la “democratización”, según la Carta, constituye una estrategia del Estado en desarrollo de la cual, se busca facilitar, dentro de los procesos de privatización, el acceso de los trabajadores y organizaciones solidarias, al dominio accionario de las empresas de participación oficial, otorgándoles para tal fin, “condiciones especiales” que les permitan lograr dichos objetivos. Como resultado de tal estrategia tiene que alcanzarse el crecimiento y consolidación de las organizaciones solidarias, multiplicar su participación en la gestión empresarial nacional (arts. 57, 58 y 333), y por contera, reducir el tamaño de la concentración del dominio empresarial, que tradicionalmente ha constituido una forma de obstaculizar la democratización de la propiedad.

Como es conocido, por “privatización”, se entiende el proceso relativo a la transferencia de toda o parte de la propiedad de una empresa del sector público al sector privado (subrayas no originales)³.”

Ese criterio ha sido reiterado en posteriores decisiones, en las cuales la Corporación ha concluido que “el inciso segundo trata sobre la privatización de las empresas estatales”⁴. Esto significa entonces que el mandato de este inciso segundo no es imperativo en aquellos casos en los cuales no se está efectuando una transferencia de propiedad del sector público a los particulares sino que se está realizando una venta entre entidades públicas.

5- Conforme a lo anterior, la Corte considera que tiene perfecto sustento constitucional la primera parte del artículo acusado, según la cual la enajenación accionaria que se realice entre órganos estatales está excluida del régimen especial de derecho preferencial en favor de trabajadores y organizaciones solidarias y se rige por las reglas de contratación administrativa vigente. En efecto, cuando una entidad estatal enajena sus acciones a otra entidad de la misma naturaleza, entonces no hay, en sentido estricto, una privatización, pues no hay transferencia de propiedad del sector público al sector privado. Es pues perfectamente razonable que estas situaciones se regulen por la ley administrativa.

Democratización de la propiedad accionaria y venta de otros activos estatales.

6- La Corte también ha establecido que, conforme a su propio tenor literal, el mandato específico del inciso segundo del artículo 60 de la Carta, se aplica a la venta de propiedad accionaria, por lo cual la oferta especial que esta norma prevé no es imperativa en la venta de los otros bienes del Estado. Ha dicho al respecto esta Corporación:

“La obligada oferta de venta de todos los activos estatales, en condiciones especiales, a los trabajadores u organizaciones solidarias, entre otras consecuencias perniciosas, paralizaría la actividad estatal, desbordaría la capacidad y el interés de compra de este sector y no atendería la finalidad de la situación de favor contenida en el citado artículo de la Constitución.

(...)

Se desvirtúa el sentido del segundo inciso del artículo 60 de la CP, si se pretende que cada vez que el Estado se dispone a vender una cosa o bien de su propiedad, deba previamente ofrecerlo a los trabajadores y a las organizaciones solidarias. La oferta especial se justifica y se muestra como factor dinámico de cambio del actual statu quo económico, propósito del Constituyente, únicamente cuando ella recae sobre las participaciones del Estado en las empresas.⁵”

Por consiguiente, la Corte considera que también se ajusta a la Carta la segunda parte del artículo impugnado, según el cual la venta de activos estatales distintos a las acciones o bonos queda excluida de la regulación de la Ley 226 de 1995 y se somete a las reglas generales de contratación.

7- La disposición acusada es pues exequible, ya que no regula situaciones comprendidas dentro de la hipótesis normativa prevista por el mandato específico del inciso segundo del artículo 60 de la Carta, y las regulaciones establecidas por el Legislador son razonables. La Corte considera, sin embargo, necesario efectuar las siguientes dos aclaraciones.

De un lado, la exequibilidad del artículo acusado no significa que la ley no pueda establecer, en esos otros eventos de venta de activos estatales, mecanismos especiales para favorecer el acceso a la propiedad de parte de grupos sociales débiles o marginados, pues tales desarrollos legales tienen claro sustento constitucional en el carácter social del Estado colombiano (CP art. 1º), en la búsqueda de una igualdad real y efectiva (CP art. 13) y en el propio principio contenido en el inciso primero del artículo 60, según el cual el Estado debe promover el acceso a la propiedad. Simplemente la Corte está afirmando que en tales situaciones no se aplica el derecho especial de preferencia consagrado por el inciso segundo en beneficio de trabajadores y organizaciones solidarias y por ende no está obligado el Legislador a establecer condiciones especiales en favor de estos grupos sociales, aun cuando el Legislador puede desarrollar mecanismos de esa naturaleza, si lo considera conveniente para el fomento del acceso a la propiedad.

8- De otro lado, si bien la venta de activos estatales no está sujeta al derecho de preferencia del inciso segundo del artículo 60 de la Carta, pues una cosa es la venta de propiedad accionaria y otra la venta de activos estatales, la Corte recuerda que en anteriores decisiones ya había establecido que esa distinción debe ser interpretada y aplicada “con prudencia⁶”. En efecto, la Corte ha señalado que pueden presentarse “situaciones límite”, en las que “al socaire de una aparente venta de activos de una empresa estatal, en el fondo, se lleve a cabo la enajenación de su participación, sustrayendo por esta vía a los trabajadores y organizaciones solidarias la posibilidad que les depara la norma constitucional. Es evidente que en estos eventos, a los cuales se refiere la sentencia anterior de esta Corte, la distinción carece de sustento y no podrá formularse. El examen de la realidad de una particular negociación, deberá hacerse caso por caso⁷”.

Lo anterior significa entonces que la norma es exequible en el entendido de que ella es ejercida para la venta de activos estatales, y no para que se encubra la enajenación de la participación del Estado en una empresa bajo la forma de venta de activos, pues de ser así, estaríamos en frente de una clásica desviación de poder que implica la posibilidad de que se

anule lo actuado. Sin embargo, esa eventualidad, señalada por el actor y reconocida por la Corte, no implica en manera alguna la inconstitucionalidad de una regulación que, en sí misma considerada, se ajusta perfectamente a la Carta.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 226 de 1995

Cópiese, notifíquese, comuníquese, 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

Magistrado

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

1Sentencia C-211/94. MP Carlos Gaviria Díaz.

2 Ver las sentencias C-074/93, C-037/94, C-211/94 y C-452/95.

3Sentencia C-037/94 MP Antonio Barrera Carbonell.

4Sentencia C-211/94. MP Carlos Gaviria Díaz.

5Sentencia C-474/94 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 3.4

6Ver sentencias C-074/93 y C-474/94

7Sentencia C-474/94 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 3.4