

## Sentencia C-393/12

DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Alcance de la libertad normativa del Congreso para determinar destinatarios en condiciones especiales/DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Organizaciones solidarias y de trabajadores como destinatarias en condiciones especiales

El artículo 60 de la Constitución Política ordena que la ley reglamente las circunstancias dentro de las cuales se llevará a efecto el mandato de democratización de la propiedad accionaria que estando radicada en cabeza del Estado, éste decida transferir a terceros, respecto de lo cual sólo señala que las acciones que se pretenda enajenar deberán ofrecerse bajo condiciones especiales a los trabajadores de la empresa cuya propiedad total o parcial se ha decidido vender, así como a las organizaciones solidarias y de trabajadores, quedando a criterio del legislador la definición de todos aquellos aspectos no expresamente determinados por esta regla constitucional, entre ellos cuáles tipos de entidades encuadrables dentro de estos criterios serán objeto de tal ofrecimiento, correspondiéndole al Congreso determinar de manera autónoma todos aquellos aspectos relacionados con el ofrecimiento y venta de la participación accionaria del Estado, a través de reglas que deberán ser aplicadas siempre que aquél, por conducto de las autoridades y funcionarios competentes, decida la enajenación de alguna de tales participaciones. Como única excepción a esa libertad normativa aparece la ya referida necesidad de que la ley contemple dentro de los destinatarios de la oferta en condiciones especiales a los empleados de la entidad que por ese proceso se privatiza, así como a otras organizaciones, aquellas que puedan considerarse solidarias y de trabajadores.

INTEGRACION NORMATIVA-Eventos en que procede

FONDOS MUTUOS DE INVERSION-Naturaleza jurídica/FONDOS MUTUOS DE INVERSION-Constituyen organizaciones solidarias/FONDOS MUTUOS DE INVERSION-Inclusión como beneficiarios de condiciones especiales para la adquisición de la participación social estatal no vulnera la Constitución

Los fondos mutuos de inversión son organizaciones dotadas de personería jurídica y constituidas con el único fin de invertir y administrar ahorros pertenecientes a trabajadores de una o más empresas, provenientes en parte de salarios y en parte de aportes de éstas, en directa proporción al monto ahorrado por los primeros. En ellos la totalidad de los rendimientos que la inversión de estos ahorros genere pertenece a los trabajadores con la sola excepción de los necesarios gastos de administración como también el monto de los aportes efectuados por la(s) empresa(s) empleadora(s), siempre que aquellos en cuyo favor esas contribuciones se realizaron permanezcan en el fondo y cumplan el compromiso de efectuar sus propios aportes durante los lapsos allí mismo determinados. Los fondos mutuos de inversión hacen parte de los ahora llamados inversionistas institucionales, pero difieren de la mayoría de esas organizaciones en el hecho de que los aportes y sus rendimientos pertenecen a una comunidad de trabajadores, con lo que más que un directo ánimo de lucro, se persigue una finalidad de bienestar social en beneficio de tales empleados. En estas condiciones, los fondos mutuos de inversión, además de estar conformados por trabajadores, pueden ser catalogados como organizaciones solidarias, en razón al interés común que

persiguen en beneficio de ellos, y así en cuanto encuadran en los supuestos del artículo 60 de la Constitución Política, en modo alguno resulta contrario a ese precepto el hecho de que se permita a estas organizaciones ser uno de los sujetos favorecidos con las condiciones especiales desarrolladas por la Ley 226 de 1995, para los casos en que el Estado enajene su propiedad accionaria.

FONDOS DE CESANTIAS Y PENSIONES-Naturaleza/SOCIEDADES ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE CESANTIAS Y PENSIONES-Naturaleza jurídica/FONDOS DE CESANTIAS Y PENSIONES Y SOCIEDADES ADMINISTRADORAS-Diferencias/FONDOS DE CESANTIAS Y PENSIONES-Inclusión como beneficiarios de las condiciones especiales para la adquisición de la participación social estatal no vulnera la Constitución

Los fondos de cesantías y pensiones comprende tanto a los fondos creados por la Ley 50 de 1990 como a los nacidos de la reforma pensional contenida en la Ley 100 de 1993, que de acuerdo con la Ley pueden ser receptores de ambos tipos de recursos. Pero una cosa son los fondos, cuya expresión se refiere al patrimonio o conjunto de los recursos aportados como cesantía anual o cotización pensional periódica a favor de distintos trabajadores junto con sus rendimientos, y otra son las sociedades administradoras de unos y otros fondos, que son entidades constituidas como sociedades anónimas y vigiladas por la Superintendencia Financiera, cuyo objeto social es organizar la inversión temporal de tales recursos, de manera que se obtenga el mayor rendimiento posible en provecho de los trabajadores interesados, a partir de lo cual esas sociedades perciben también un beneficio económico propio. En la medida que la norma acusada se refiere de manera precisa a los fondos de cesantías y de pensiones y no a las sociedades que los administran, resulta claro para la Corte que en ambos casos se trata de organizaciones de trabajadores, concepto que a los efectos del artículo 60 superior ha de ser entendido desde una perspectiva amplia. En esa misma línea, es evidente que es el patrimonio a ellos perteneciente el que se beneficiaría en forma directa de la posibilidad de participar en condiciones especiales como eventual adquirente de la propiedad accionaria que el Estado se propone enajenar, dentro del marco de lo previsto en la Ley 226 de 1995, y que no existe entonces el peligro o la posibilidad de que sean las entidades administradoras las que se lucren de esta ventaja, a espaldas de los trabajadores, lo que ciertamente iría en contravía del propósito perseguido por el artículo 60 de la Constitución Política, en relación con la democratización de la propiedad accionaria estatal.

LEY DE AUTORIZACIONES-Concepto/LEY DE AUTORIZACIONES-Objeto

Las leyes de autorizaciones son una categoría constitucional que ha estado prevista en la norma superior al menos desde la carta política de 1886 (numeral 11 del artículo 76), bajo un texto muy semejante al actual, que se mantuvo invariable durante todo el tiempo de vigencia de aquella Constitución, siendo el objeto para el cual se conceden uno de los aspectos en los que la referida norma es idéntica a su predecesora, que si bien abarca tres distintas actuaciones cuya importancia quiso resaltar el constituyente, celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, podría entenderse en realidad como una sola, ya que como es evidente, tanto los empréstitos como la compraventa o enajenación son también especies contractuales.

## LEY DE AUTORIZACIONES-Participación concurrente entre el legislativo y el ejecutivo/LEY DE AUTORIZACIONES-Reperto competencial

Respecto de las leyes de autorizaciones esta Corporación ha explicado que ellas hacen parte de un sistema en el que existe dualidad en la titularidad y ejercicio de una función constitucional, puesto que dos ramas del poder público, la legislativa y la ejecutiva, intervienen de distinta forma en su cumplimiento; pues si bien se trata de funciones que en su esencia corresponden al Gobierno, su efectiva realización debe ser viabilizada por una decisión legislativa. Ese particular esquema de reparto competencial es también una expresión del principio de separación de poderes que es esencial a nuestro modelo constitucional, así como del control político que desde tal perspectiva ejerce el órgano legislativo sobre el Gobierno.

## LEY DE AUTORIZACIONES-Formas de autorización que comprende

La Corte ha precisado que la Constitución prevé en su artículo 150 varios tipos de autorización legislativa en relación con la celebración de contratos y en esa línea quedaron diferenciadas las siguientes formas de autorización: i) una de carácter general, impersonal y no individualizada, prevista en el inciso final de ese mismo artículo, facultad a partir de la cual se expiden normas también generales, por las cuales se materializa esa autorización, por ejemplo el Estatuto Contractual; ii) otra de carácter especial, que es la desarrollada en el numeral 9° y que la Corte ha entendido como excepcional, pues se confiere para celebrar un contrato específico; iii) y otra más, la contenida en el numeral 14 de ese artículo 150, relativa a la aprobación a posteriori de los contratos o convenios que por razones de evidente necesidad hubiere celebrado el Gobierno sin previa autorización, en los casos en que hubiera sido necesario tenerla.

## ENAJENACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Amparada en ley de autorización general de carácter contractual/ENAJENACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-No requiere de ley de autorización especial

La autorización legislativa requerida para la celebración de contratos es en general la que resulta del último inciso de ese artículo 150, que ya ha sido dada por el Congreso mediante la expedición de la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias, a partir de lo cual no podría entenderse que el Gobierno debe solicitar ni el Congreso expedir, una específica ley de carácter autorizatorio cada vez que el primero busque llevar a cabo alguna de esas operaciones, como sería la celebración de un específico contrato, la enajenación de un determinado activo perteneciente a la Nación, etc., pues si la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales, son también especies de contratos, la autorización de carácter general requerida para la celebración de una de tales operaciones viene dada también por el Estatuto Contractual, nacido de la previsión contenida en el inciso final del mismo precepto constitucional.

## LEY ORGANICA-Propósito

Conforme al texto constitucional, el principal propósito de las leyes orgánicas es regular el ejercicio de la actividad legislativa en relación con ciertos temas específicos, entre los cuales se cuentan las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas

y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, los cuales deben sujetarse a fechas determinadas y cumplir ciertas etapas y diligencias adicionales que no son necesarias en el caso de las demás leyes, no solo de las que suelen denominarse ordinarias, sino incluso de las estatutarias.

LEY ORGANICA-Jerarquía e importancia

RESERVA DE LEY ORGANICA-Decisión en caso de duda

LEY DE ENAJENACION DE PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-No sujeta a reserva de ley orgánica

ENAJENACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Reglas de destinación específica del 10% del producto neto no vulneran la Constitución

Si bien el artículo 23 de la Ley 226 de 1995 establece un destino específico para una parte (el 10%) del producido neto de la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones que se realice, el cual deberá invertirse en la ejecución de cierto tipo de proyectos, esto es, iniciativas de desarrollo regional que beneficien al departamento o municipio en cuyo territorio tenga el asiento principal de sus negocios la empresa cuyas acciones son enajenadas, sin que ello constituya una modificación de una norma orgánica por parte de otra de carácter ordinario, ni que el mandato contenido en el artículo 23 parcialmente acusado debiera ser aprobado como ley orgánica, ya que el hecho de que la destinación preferente de una parte de estos recursos a determinados proyectos no es una ocurrencia esencial, sino por el contrario apenas eventual, de la preparación del presupuesto anual o del plan de desarrollo de cada cuatrienio; que este tipo de exigencias sobre el trámite y jerarquía especial de ciertas leyes, deben interpretarse bajo criterios eminentemente restrictivos, a partir de lo cual, no todo asunto que de alguna manera estuviere ligado a las materias que son objeto de este especial tipo normativo, conlleve ese trámite especial. En relación con la regla de destinación específica de los recursos, tampoco vulnera el artículo 359 superior, según la cual no habrá rentas nacionales de destinación específica, ya que el término de rentas nacionales, a partir del cual se define esta prohibición constitucional, se refiere exclusivamente a los ingresos tributarios de la Nación, que en cuanto principal fuente de recursos para la atención de todas las responsabilidades financieras atribuidas a ella, no deben ser afectados con reservas o asignaciones previas para programas o actividades predefinidas antes del estudio y aprobación del presupuesto de cada vigencia, puesto que ello le resta flexibilidad a ese importante ejercicio político y democrático, que es además una importante herramienta de política fiscal. Así pues la destinación de un porcentaje mínimo de ellos a una determinada finalidad no se encuadra en la prohibición contenida en el artículo 359 del texto superior.

ENAJENACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Recursos no constituyen ingresos tributarios

Los recursos derivados de la venta de participaciones accionarias de las entidades públicas, no son ingresos tributarios ordinarios, sino recursos que se reciben por una sola vez, a partir de la decisión de una entidad estatal de realizar un determinado activo, usualmente con el ánimo de destinar el producido de esa venta a una finalidad pública concreta.

Referencia: expediente D-8799

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 8º y 23 (todos parcialmente) de la Ley 226 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"

Actor: Luis Eduardo Castellanos Ávila

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., treinta (30) de mayo de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

Mediante auto de octubre 19 de 2011 el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista el presente asunto y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esa misma decisión se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y Ministro de Hacienda y Crédito Público. También se extendió invitación a las Superintendencias de Sociedades y de Economía Solidaria, y a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Pontificia Javeriana, de Antioquia, Industrial de Santander, del Norte y Nacional de Colombia para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas acusadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 42.159 del 21 de diciembre de 1995, advirtiéndose que lo demandado es únicamente lo resaltado en negrilla:

"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 LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

... ..

ARTÍCULO 3°. Para garantizar el acceso efectivo a la propiedad del Estado, se otorgarán condiciones especiales a los sectores indicados en el siguiente inciso, encaminadas a facilitar la adquisición de la participación social estatal ofrecida, de acuerdo al artículo 60 constitucional.

Serán destinatarios exclusivos de las condiciones especiales: los trabajadores activos y pensionados de la entidad objeto de privatización y de las entidades donde esta última tenga participación mayoritaria; los extrabajadores de la entidad objeto de privatización y de las entidades donde esta última tenga participación mayoritaria siempre y cuando no hayan sido desvinculados con justa causa por parte del patrono; las asociaciones de empleados o exempleados de la entidad que se privatiza; sindicatos de trabajadores; federaciones de sindicatos de trabajadores y confederaciones de sindicatos de trabajadores; los fondos de empleados; los fondos mutuos de inversión: los fondos de cesantías y de pensiones; y las entidades cooperativas definidas, por la legislación cooperativa.

... ..

ARTÍCULO 8o. El ministro del ramo respectivo y el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentarán el proyecto de programa de enajenación a consideración del Consejo de Ministros, el cual, previo concepto favorable, lo remitirá al Gobierno para su posterior aprobación.

PARÁGRAFO. El plan de enajenación anual en forma global con sus avalúos preliminares respectivos, debe ser presentado para su conocimiento al Congreso de la República durante los primeros 60 días del año.

El Ministerio de Hacienda en un término de dos meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, presentará al Congreso una relación de las empresas estatales nacionales que pasan por un mal momento económico.

... ..

ARTÍCULO 23. El 10% del producto neto de la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, con exclusión de las correspondientes a las entidades financieras, se invertirá, por parte del Gobierno, en la ejecución de proyectos de desarrollo regional en la misma entidad territorial, departamental o distrital en la cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen.”

III. LA DEMANDA

El actor formuló en relación con los segmentos normativos acusados tres distintos cargos de inconstitucionalidad, referidos respectivamente a las partes de los tres artículos de la Ley 226 de 1995 que son objeto de esta demanda.

El primero de ellos, atinente a los textos glosados en el artículo 3°, se sustenta en la posible vulneración de los artículos 4° y 60 de la Constitución Política, pues el actor considera que la inclusión de los fondos mutuos de inversión y de los fondos de cesantías y pensiones dentro de los destinatarios de las condiciones especiales previstas en el artículo 60 superior, para los casos en que se enajene la propiedad accionaria del Estado, implica la vulneración o implícita modificación de ese precepto constitucional, en cuanto esos dos tipos de instituciones no encuadran dentro del concepto de organizaciones solidarias y de trabajadores, a quienes conforme a ese mandato superior deben ofrecerse tales condiciones especiales. Habría así un fraude a la intención plasmada en el texto superior, al hacer beneficiarios de ese trato preferencial a organizaciones que no cumplen con el perfil allí expresamente previsto.

En segundo lugar el cargo dirigido contra dos apartes del artículo 23 de la norma acusada, descansa sobre la supuesta infracción de los artículos 151, 342, 347 y 359 de la Constitución Política. El cuestionamiento consiste en este caso en que la regla según la cual el 10% del producto neto de la enajenación se invertirá en la ejecución de proyectos de desarrollo regional en las entidades territoriales en donde realice sus actividades la empresa cuyas acciones se enajenan, traería consigo modificaciones a las leyes anuales de presupuesto, así como a aquellas que en cada período presidencial aprueban los respectivos planes de desarrollo, y en tal medida, en uno y otro caso regularía materias que por su naturaleza deberían ser objeto de ley orgánica.

Finalmente, respecto de los dos fragmentos normativos acusados del texto del artículo 8°, señala el accionante que serían contrarios al numeral 9° del artículo 150 constitucional, que establece la necesidad de que todo acto de enajenación de bienes nacionales sea previamente aprobado por el Congreso mediante ley, agregando que la infracción de esta regla implica también transgresión de los artículos constitucionales 113, sobre separación de poderes, y 4°, en cuanto establece que la Constitución es norma de normas.

Según explica, el hecho de que se establezca que la decisión de adelantar un programa de enajenación de acciones corresponde al Consejo de Ministros y que al Congreso basta con informarle sobre el llamado Plan de Enajenación Anual durante los primeros 60 días del año, vulnera directamente el referido precepto constitucional, que obliga a que este tipo de decisiones se tomen individualmente por parte del poder legislativo, mediante autorizaciones específicas. Por igual motivo, considera que la posibilidad de decidir la enajenación de la propiedad accionaria del Estado, mediante actuaciones propias de la Rama Ejecutiva y sin la participación del Congreso, vulnera el principio de separación de poderes.

En apoyo de este cargo el actor incluye una cita de la sentencia C-242 de 2011, en la cual esta corporación habría refrendado la necesidad de que la enajenación de la propiedad accionaria del Estado esté precedida de una expresa autorización mediante ley, bajo el mecanismo previsto en el numeral 9° del artículo 150 antes citado.

#### IV. INTERVENCIONES

#### 4.1. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino por conducto de apoderada especial, quien pidió a la Corte declarar la exequibilidad de todos los apartes normativos acusados.

En lo relacionado con la primera de las normas demandadas, comienza por citar las sentencias C-037 de 1994 y C-1260 de 2001, en las que esta corporación se refirió al contenido del artículo 60 superior, y en particular a los alcances del mandato contenido en su inciso 2°, luego desarrollado por la Ley 226 de 1995.

De otra parte, señala que tanto los fondos mutuos de inversión como los fondos de cesantías y pensiones están conformados exclusivamente por trabajadores, a partir de lo cual facilitarles el acceso a la propiedad accionaria que enajena el Estado realiza la intención del referido artículo 60, en lugar de resultar violatorio de ese precepto.

Más adelante cita la sentencia C-159 de 1998, en la que al examinar el régimen legal de los fondos mutuos de inversión, esta corporación habría sostenido que ellos son una manifestación de la economía solidaria, fenómeno que la Constitución Política ordena al Estado apoyar y promover. En lo que atañe a los fondos de cesantías y pensiones, resalta la diferencia existente entre ellos y las sociedades administradoras de esos mismos fondos, que son las que tienen el carácter de entidades financieras y con ánimo de lucro, mientras que los fondos propiamente dichos pertenecen únicamente a los trabajadores. A partir de estas reflexiones, considera que la inclusión de estos dos tipos de entidades dentro de los destinatarios de las condiciones especiales desarrolladas por esa misma ley, se aviene perfectamente con el mandato constitucional de ofrecer esas ventajas a los trabajadores y a las organizaciones solidarias, por lo cual esta norma debe ser declarada exequible.

Respecto del cargo dirigido contra apartes del artículo 8° de esta misma ley, la interviniente explica que si bien existe en la Constitución una división de funciones en lo atinente a la enajenación de bienes nacionales, conforme a la cual el Congreso de la República la autoriza mediante ley, mientras que el Presidente la ejecuta celebrando los contratos a que hubiere lugar, debe entenderse que el órgano legislativo ha ejercido esa competencia, precisamente mediante la expedición de la Ley 226 de 1995, a partir de lo cual puede el Gobierno Nacional cumplir la función que al respecto le corresponde.

De otra parte, resalta que de conformidad con el artículo 6° de la Ley 226 de 1995, corresponde al Gobierno Nacional decidir autónomamente sobre la enajenación de una determinada propiedad accionaria del Estado, decisión que a su turno es la que da lugar a que se active el mandato contenido en el artículo 60 de la Constitución Política, entendimiento que respalda con un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Por lo anterior, considera que no le asiste razón al actor, en lo que a este cargo se refiere, y solicita a la Corte declarar exequibles los apartes acusados del artículo 8°.

Finalmente, pide también desechar el cargo relacionado con la eventual infracción de las normas constitucionales sobre elaboración del presupuesto anual y de los planes de desarrollo por los apartes acusados del artículo 23, que establece un mínimo de inversión en las regiones interesadas de los recursos producto de esas enajenaciones.

Sobre este tema, explica que los dineros producto de ese tipo de operaciones entran al presupuesto nacional como recursos de balance del tesoro, ya que no se trata de un ingreso periódico sino ocasional, y en tal medida pueden, al menos en principio, ser utilizados para cualquiera de las finalidades que deben ser atendidas con cargo al mismo. Señala que bajo esa consideración, no puede hablarse de que esos recursos constituyan una renta de destinación específica, razón por la cual no se transgrede la prohibición contenida en el artículo 359 superior<sup>1</sup>. También en este caso cita varios conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Agrega que la regla prevista en la norma aquí atacada, no exonera al Gobierno Nacional del deber de incluir en las respectivas leyes anuales de presupuesto los gastos con los que se daría cumplimiento a ese mandato. Estas reflexiones demostrarían que este tipo de regla no entra en conflicto con las normas sobre elaboración del presupuesto y los planes de desarrollo, y que por lo mismo no vulnera los otros preceptos constitucionales invocados por el actor.

#### 4.2. De la Superintendencia Financiera de Colombia

Esta dependencia oficial, obrando por conducto de una apoderada especial, concurrió al proceso para solicitar a la Corte que declare exequibles la totalidad de los apartes normativos demandados. Sin embargo, sólo sustentó de manera expresa las razones que conducirían a la exequibilidad del aparte demandado del artículo 3°.

Como primera medida, resalta que el artículo 60 de la Constitución, cuya intención y propósito han sido explicados por la jurisprudencia de esta corporación<sup>2</sup> y que, según el actor, ha sido infringido por la regla que incluye como destinatarios de las condiciones especiales a los fondos mutuos de inversión y a los de cesantías y pensiones, defiere a la ley la regulación de temas tales como la promoción del acceso a la propiedad que corresponde al Estado y el carácter de las medidas que deberán implementarse para democratizar la propiedad accionaria que, siendo del Estado, éste decida enajenar. A partir de lo anterior, sostiene que el legislador tiene un amplio margen de autonomía en la definición de los contenidos a través de los cuales cumple estas funciones, y que en tal medida la expedición de la Ley 226 de 1995, aquí parcialmente acusada, es desarrollo de esa autonomía normativa.

De otra parte explica la naturaleza y propósito de los dos tipos de instituciones cuya inclusión se discute, esto es, los fondos mutuos de inversión y los fondos de cesantías y pensiones, así como el régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos, destacando que los únicos partícipes de ambas y los beneficiarios de los ahorros en ellas depositados, son los trabajadores.

Por lo demás, en torno a la segunda de estas categorías, precisa que se trata de los fondos propiamente dichos y no de las entidades que los administran, siendo claro que aquéllos constituyen un patrimonio autónomo, distinto y separado del de éstas. A partir de estas consideraciones, destaca que en los dos casos se trata de organizaciones de trabajadores, por lo que su inclusión, lejos de vulnerar el artículo 60 constitucional, contribuye a su completa realización.

Finalmente, para resaltar que la admisión de estas instituciones como beneficiarias de las

condiciones especiales no va en detrimento de la participación en esos mismos procesos de otras organizaciones solidarias y de trabajadores, hace alusión a la Ley 1118 de 2006 que ordenó la colocación de un paquete de nuevas acciones de Ecopetrol en cabeza de particulares, mediante un programa dentro del cual se previó la posibilidad de que tales instituciones adquirieran como máximo un 15% de las acciones ofrecidas.

A partir de esas consideraciones, esta interviniente reitera a la Corte su solicitud de declarar exequibles todas las disposiciones demandadas.

#### 4.3. Intervención extemporánea

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5265 de fecha diciembre 13 de 2011, el jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles las expresiones de los artículos 3°, 8° y 23 de la Ley 226 de 1995 acusadas por el demandante.

En sustento de su solicitud, después de transcribir el texto completo de las disposiciones demandadas, el Procurador analiza, con apoyo en las normas que rigen su conformación y funcionamiento, la naturaleza de los fondos mutuos de inversión y de los fondos de cesantías y pensiones, concluyendo que en ambos casos se trata de organizaciones de trabajadores.

En torno a los fondos de cesantías y pensiones, destaca también que ellos pertenecen a los trabajadores cuyos aportes los conforman, y no a las sociedades que los administran, al tiempo que respecto de los fondos mutuos de inversión cita un pronunciamiento de esta corporación<sup>3</sup> y otro de la Superintendencia Financiera, en las cuales se pone de presente su naturaleza de organizaciones solidarias, así como que no son entidades financieras, calidad que sólo se predica de las sociedades administradoras. Señala que estas razones avalan la inclusión de ambos como sujetos de estas condiciones especiales.

En lo que respecta a la eventual vulneración del artículo 150 numeral 9° de la Constitución a partir del contenido del artículo 8° de la ley parcialmente acusada, llama la atención sobre el hecho de que en relación con la iniciativa para enajenar la propiedad accionaria estatal existe una competencia dual, en la que participan tanto el legislativo, en desarrollo del precepto constitucional aquí citado, como el ejecutivo. En este sentido, entiende que la participación que corresponde tener al órgano legislativo viene dada por la expedición de una norma como la Ley 226 de 1995, aquí parcialmente cuestionada, que establece los parámetros, condiciones y requisitos de tales procesos, sin que se requiera que en relación con cada específico programa de enajenación se tramite la expedición de una Ley de la República<sup>4</sup>. Así las cosas, entiende que la norma acusada no es contraria al precepto constitucional invocado.

Finalmente, en lo que respecta a los apartes del artículo 23 tachados de violatorios de los preceptos superiores sobre leyes orgánicas del presupuesto y del plan de desarrollo, sostiene el Procurador que la materia regulada por esta norma, esto es, la destinación de un porcentaje de los recursos percibidos como producto de la enajenación en determinadas actividades, no es propia de una ley orgánica. Esto a partir de una interpretación restrictiva sobre el alcance de las materias que deben ser desarrolladas por ley orgánica, en apoyo de

lo cual cita la sentencia C-1042 de 2007 de esta corporación.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una ley de la República.

### 2. Los problemas jurídicos que deberán ser resueltos

A partir de lo planteado, corresponde a la Corte pronunciarse sobre tres distintos aspectos de la Ley 226 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”, a saber: i) si es contrario a ese artículo 60 que se admita como beneficiarios de las condiciones especiales previstas en la carta política, a los fondos mutuos de inversión y a los fondos de cesantías y pensiones; b) si violan el numeral 9° del artículo 150 las reglas contenidas en el artículo 8° de esta misma ley, que establecen la existencia de un plan anual de enajenaciones, aprobado por el Consejo de Ministros, sin participación de la Rama Legislativa; y iii) si el mandato contenido en su artículo 23, que asegura la realización de determinados proyectos en las regiones colombianas, con cargo a los recursos generados por las respectivas ventas, es una materia que por su naturaleza debería hacer parte de una o más leyes orgánicas.

Encuentra la Sala que si bien estos aspectos guardan relación entre sí, cada uno de ellos puede ser entendido y evaluado de manera independiente, en cuanto abordan distintos aspectos de la misma materia desarrollada por la Ley 226 de 1995. En consecuencia, procede la Corte a analizar esos planteamientos de manera independiente y sucesiva, en el mismo orden en que fueron propuestos.

De otra parte, es importante anotar que en lo relativo a los artículos 8° y 23, de los cuales el actor censuró sólo algunos apartes, podría plantearse la necesidad de realizar en cada caso una integración normativa, a partir de la cual esta corporación se pronunciara sobre la constitucionalidad de todo el texto de esos preceptos, pues en caso de declararse la inexecutable de los apartes acusados, las frases que continuarían vigentes carecerían de sentido propio.

Sin embargo, teniendo en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, la integración normativa se asume como un remedio excepcional frente a las posibles situaciones de inconsistencia, que podrían surgir cuando este tribunal decide declarar la inexecutable de las normas o apartes demandados, en los casos en que su alcance sea parcial y específico, la Sala proseguirá su análisis, por ahora únicamente frente a los segmentos acusados, y sólo volverá sobre esta posibilidad en caso de que, una vez avanzado aquél, llegue a la conclusión de que esos apartes normativos deben ser declarados inconstitucionales.

### 3. La naturaleza de los fondos mutuos de inversión y de los fondos de cesantías y pensiones

y su inclusión como beneficiarios de las condiciones especiales desarrolladas por la Ley 226 de 1995

3.1. El artículo 60 de la Constitución Política crea para el Estado colombiano el compromiso de promover el acceso a la propiedad, a partir del cual la misma norma superior plantea otro mandato más específico, relativo a la necesidad de procurar la democratización de la propiedad accionaria que estando radicada en cabeza del Estado, éste decida transferir a terceros.

Ese precepto superior ordena entonces que la ley reglamente las circunstancias dentro de las cuales se llevará a efecto este mandato, respecto de lo cual sólo señala que las acciones que se pretenda enajenar deberán ofrecerse bajo condiciones especiales a los trabajadores de la empresa cuya propiedad total o parcial se ha decidido vender, así como a las organizaciones solidarias y de trabajadores, quedando a criterio del legislador la definición de todos aquellos aspectos no expresamente determinados por esta regla constitucional, entre ellos cuáles tipos de entidades encuadrables dentro de estos criterios serán objeto de tal ofrecimiento.

Así las cosas, corresponde al Congreso determinar de manera autónoma todos aquellos aspectos relacionados con el ofrecimiento y venta de la participación accionaria del Estado, a través de reglas que deberán ser aplicadas siempre que aquél, por conducto de las autoridades y funcionarios competentes, decida la enajenación de alguna de tales participaciones. Como única excepción a esa libertad normativa aparece la ya referida necesidad de que la ley contemple dentro de los destinatarios de la oferta en condiciones especiales a los empleados de la entidad que por ese proceso se privatiza, así como a otras organizaciones, aquellas que puedan considerarse solidarias y de trabajadores.

El legislador cumplió este encargo pocos años después de entrar a regir la nueva Constitución con la expedición de la Ley 226 de 1995, de la cual hacen parte las disposiciones acusadas, a la fecha aún vigente y sin modificaciones.

De esta manera, la posibilidad de que un determinado tipo de entidad pueda, dentro de ese marco constitucional, ser definida como destinataria de las condiciones especiales de que trata esta ley, depende de que aquella pueda ser catalogada como organización solidaria o de trabajadores. Sin embargo, no es menos cierto que este último aspecto puede también estar ligado a la voluntad del órgano legislativo, ya que a partir de la posibilidad de crear, definir y reglamentar los distintos tipos de personas jurídicas<sup>5</sup>, las cámaras pueden además determinar cuáles de tales organizaciones llenan estos criterios, lo que naturalmente no implica que ello pueda hacerse de manera arbitraria o caprichosa, sino tomando en cuenta la esencia, propósito y características de cada una de ellas.

En esta medida, para determinar si, como lo afirma el actor, el segmento normativo acusado es inconstitucional al incluir como beneficiarios de estas condiciones especiales a los fondos mutuos de inversión y los fondos de pensiones y cesantías, deberá examinarse si, de acuerdo con las normas que rigen su organización, esas personas jurídicas pueden o no ser consideradas organizaciones solidarias o de trabajadores.

3.2. Los fondos mutuos de inversión fueron creados hace más de medio siglo por el Decreto-Ley 2968 de 1960, norma que con algunas reformas puntuales<sup>6</sup>, aún permanece vigente. Se

trata de organizaciones dotadas de personería jurídica (art. 3°), constituidas con el único fin de invertir y administrar ahorros pertenecientes a trabajadores de una o más empresas, provenientes en parte de salarios y en parte de aportes de éstas (art. 2°), en directa proporción al monto ahorrado por los primeros.

De otra parte, según establece la misma norma, la totalidad de los rendimientos que la inversión de estos ahorros genere pertenece a los trabajadores (art. 14) con la sola excepción de los necesarios gastos de administración<sup>7</sup> como también el monto de los aportes efectuados por la(s) empresa(s) empleadora(s), siempre que aquellos en cuyo favor esas contribuciones se realizaron permanezcan en el fondo y cumplan el compromiso de efectuar sus propios aportes durante los lapsos allí mismo determinados (art. 13).

De esta manera, los fondos mutuos de inversión hacen parte de los ahora llamados inversionistas institucionales, esto es, organizaciones a través de las cuales se canalizan grandes volúmenes de recursos hacia el mercado de valores, de manera semejante a como podrían hacerlo otro tipo de organizaciones privadas como los bancos y las demás entidades que administran portafolios de inversión, cuya participación dinamiza el funcionamiento de dichos mercados.

Sin embargo, difieren de la mayoría de esas organizaciones en el hecho de que los aportes y sus rendimientos pertenecen a una comunidad de trabajadores, con lo que más que un directo ánimo de lucro, se persigue una finalidad de bienestar social en beneficio de tales empleados, pues si bien las empresas concurren con sus aportaciones y participan de su administración (arts. 5° y 6°) no lo hacen con el propósito de generar utilidades para sí, sino con la intención de velar por el mejor aprovechamiento de esas contribuciones, en interés de sus destinatarios. Los fondos mutuos de inversión contribuyen entonces a hacer posible el acceso de los trabajadores al mercado de capitales, que de otro modo es apenas marginal, tanto por ausencia de recursos suficientes (músculo financiero) como por falta de información y otras dificultades prácticas para participar de manera individual. Por estas razones puede estimarse que esta figura constituye un mecanismo útil para alcanzar la equidad y el orden justo, que conforme a la Constitución caracterizan al Estado social de derecho.

En esa misma línea, hace varios años este tribunal tuvo ocasión de analizar la naturaleza, el régimen jurídico y la razón de ser de estas instituciones, en la sentencia C-159 de 1998 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), citada por algunos de los intervinientes dentro de este proceso, al resolver una demanda dirigida contra varias disposiciones del ya referido Decreto 2968 de 1960. Sobre este tema señaló la Corte en esa oportunidad:

“Los Fondos Mutuos de Inversión, constituyen un punto de encuentro, equilibrio, armonía y coordinación social entre el capital y el trabajo, en la medida en que busca trasladar a aquéllos, bajo la forma de la indicada contribución, parte de las utilidades de la empresa a los trabajadores. De este modo se reconoce, que no solamente el salario constituye la retribución digna y justa a la prestación de los servicios del trabajador al empleador, sino que pueden existir otro tipo de beneficios o auxilios prestacionales de diferente índole, como podrían ser la percepción de una parte de las utilidades de la empresa, entregada directamente a aquél o a través de mecanismos indirectos. Es indudable que los

mencionados Fondos traducen la idea fundante del Estado Social de Derecho, sobre el trabajo en condiciones de dignidad y justicia e igualmente su concepción participativa y solidarista. Por consiguiente, la contribución que hacen las empresas públicas a los Fondos así mismo contribuye a materializar los principios de la Constitución Social que tienen como eje el trabajo humano.”

A partir de las anteriores consideraciones, encuentra la Corte suficientemente esclarecido que los fondos mutuos de inversión, además de estar conformados por trabajadores, pueden ser catalogados como organizaciones solidarias, en razón al interés común que persiguen en beneficio de ellos. En cuanto ciertamente ellos encuadran sin dificultad en los supuestos del artículo 60 de la Constitución Política, en modo alguno resulta contrario a esa precepto el hecho de que se permita a estas organizaciones ser uno de los sujetos favorecidos con las condiciones especiales desarrolladas por la Ley 226 de 1995, para los casos en que el Estado enajene su propiedad accionaria.

3.3. En lo atinente a los fondos de cesantías y pensiones, esta expresión abarca de manera simultánea tanto a los fondos creados por la Ley 50 de 1990, en desarrollo del nuevo sistema de cesantías establecido por esa Ley<sup>8</sup>, como a los nacidos de la reforma pensional contenida en la Ley 100 de 1993, que por mandato de esta última<sup>9</sup> pueden ser receptores de ambos tipos de recursos.

Sin embargo, a propósito de una frecuente confusión, debe aclararse en primer término y para ambos casos que una cosa son los fondos, que es la expresión usada por el artículo 3° de la Ley 226 de 1995, aquí acusado, que se refiere al patrimonio o conjunto de los recursos aportados como cesantía anual o cotización pensional periódica a favor de distintos trabajadores junto con sus rendimientos, y otra son las sociedades administradoras de unos y otros fondos<sup>10</sup>, que son entidades constituidas como sociedades anónimas y vigiladas por la Superintendencia Financiera, cuyo objeto social es organizar la inversión temporal de tales recursos, de manera que se obtenga el mayor rendimiento posible en provecho de los trabajadores interesados, a partir de lo cual esas sociedades perciben también un beneficio económico propio.

En esta medida, dado que la norma acusada se refiere de manera precisa a los fondos de cesantías y de pensiones, no a las sociedades que los administran, resulta claro para la Corte que en ambos casos se trata de organizaciones de trabajadores, concepto que a los efectos del artículo 60 superior ha de ser entendido desde una perspectiva amplia. En esa misma línea, es evidente que es el patrimonio a ellos perteneciente el que se beneficiaría en forma directa de la posibilidad de participar en condiciones especiales como eventual adquirente de la propiedad accionaria que el Estado se propone enajenar, dentro del marco de lo previsto en la Ley 226 de 1995, y que no existe entonces el peligro o la posibilidad de que sean las entidades administradoras las que se lucren de esta ventaja, a espaldas de los trabajadores, lo que ciertamente iría en contravía del propósito perseguido por el artículo 60 de la Constitución Política, en relación con la democratización de la propiedad accionaria estatal.

En esas condiciones, estima la Corte que la inclusión de los fondos de cesantías y de pensiones como destinatarios de las condiciones especiales previstas en la referida norma superior, para los casos en que el Estado pretenda la venta de sus participaciones

accionarias, se ajusta plenamente a los requerimientos del precepto constitucional cuya infracción denunció en este caso el actor.

Por lo anterior, acogiendo las solicitudes que, al respecto, fueron formuladas por los intervinientes y por el Procurador General, la Sala declarará la exequibilidad del segmento normativo acusado del artículo 3° de la Ley 226 de 1995, conforme al cual los fondos mutuos de inversión y los fondos de cesantías y de pensiones son beneficiarios de las condiciones especiales desarrolladas por esa misma Ley.

#### 4. Las competencias constitucionales en relación con la enajenación de la propiedad accionaria del Estado y la necesidad de autorización por ley

Conforme quedó dicho, otro de los cargos de la demanda se relaciona con la eventual infracción al numeral 9° del artículo 150 de la Constitución Política, relativo a las leyes que autorizan la enajenación de bienes nacionales, pues según lo entiende el actor, esta norma tendría por efecto la necesidad de una específica autorización legislativa, cada vez que el Gobierno disponga enajenar su participación accionaria en alguna empresa. En su concepto, esa regla es vulnerada en cuanto el artículo 8° de la Ley 226 de 1995 habla de un Programa de Enajenaciones que cada año deberán presentar a consideración del Consejo de Ministros el Ministro de Hacienda y Crédito Público y los demás que según el caso constituyan Gobierno, y que en tal medida no estaría sujeto a aprobación legislativa.

Para resolver sobre este cargo se requiere determinar si una decisión de este tipo, actualmente reglada por la Ley 226 de 1995, realmente encuadra en los supuestos previstos en el numeral 9° del artículo 150 constitucional, que hacen necesaria la aprobación de una ley de autorizaciones para los casos en que se resuelva la enajenación de bienes nacionales.

Las leyes de autorizaciones son una categoría constitucional de larga tradición en Colombia, que ha estado prevista en la norma superior al menos desde la carta política de 1886 (numeral 11 del artículo 76), bajo un texto muy semejante al actual, el cual se mantuvo invariable durante todo el tiempo de vigencia de aquella Constitución. Tal mecanismo ha sido analizado por este tribunal desde sus primeros pronunciamientos, estudiando su razón de ser, así como las puntuales diferencias existentes entre el precepto hoy vigente y el contenido en el anterior texto constitucional<sup>11</sup>.

Uno de los aspectos en los que la referida norma es idéntica a su predecesora es el objeto para el cual se conceden autorizaciones, que si bien abarca tres distintas actuaciones cuya importancia quiso resaltar el constituyente, celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, podría entenderse en realidad como una sola, ya que como es evidente, tanto los empréstitos como la compraventa o enajenación son también especies contractuales.

Respecto de las leyes de autorizaciones que para esos efectos deben expedirse, esta corporación ha explicado que ellas hacen parte de un sistema en el que existe dualidad en la titularidad y ejercicio de una función constitucional, puesto que dos ramas del poder público, la legislativa y la ejecutiva, intervienen de distinta forma en su cumplimiento. Según lo ha expresado la Corte, se trata de funciones que en su esencia corresponden al Gobierno, pues

la celebración de contratos como vehículo para la satisfacción de necesidades es una función tradicionalmente considerada como típicamente administrativa, pero cuya efectiva realización debe ser viabilizada por una decisión legislativa. Así, se ha manifestado entonces que las leyes de autorizaciones expresan “el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional”<sup>12</sup>. Ese particular esquema de reparto competencial es también una expresión del principio de separación de poderes que es esencial a nuestro modelo constitucional, así como del control político que desde tal perspectiva ejerce el órgano legislativo sobre el Gobierno.

Ahora bien, la gran amplitud y generalidad de los términos empleados por la norma superior en comento, entre ellos los de autorizaciones, celebración de contratos y enajenación de bienes nacionales, y por lo mismo su ambigüedad, ha llevado a esta corporación a aclarar el sentido que a esas expresiones debe atribuirse, a los efectos previstos en la referida norma constitucional.

En primer lugar, la Corte ha precisado que la Constitución prevé en su artículo 150 varios tipos de autorización legislativa en relación con la celebración de contratos, siendo las contempladas en el numeral 9° apenas una especie de éstas. En esa línea, desde la citada sentencia C-449 de 1992, seguida poco después por la C-086 de 1995 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), quedaron diferenciadas las siguientes formas de autorización: i) una de carácter general, impersonal y no individualizada, prevista en el inciso final de ese mismo artículo, facultad a partir de la cual se expiden normas también generales, por las cuales se materializa esa autorización, por ejemplo el Estatuto Contractual<sup>13</sup>; ii) otra de carácter especial, que es la desarrollada en el numeral 9° y que la Corte ha entendido como excepcional, pues se confiere para celebrar un contrato específico; iii) y otra más, la contenida en el numeral 14 de ese artículo 150, relativa a la aprobación a posteriori de los contratos o convenios que por razones de evidente necesidad hubiere celebrado el Gobierno sin previa autorización, en los casos en que hubiera sido necesario tenerla. Esta postura ha sido reiterada, entre otros, en los fallos C-399 de 2003, C-246 de 2004 y C-874 de 2005 (en todos M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

De otra parte, en la referida sentencia C-086 de 1995 esta corporación explicó que la autorización especial de que trata el numeral 9° del artículo 150 superior deberá tramitarse solo en aquellos casos en que la misma ley así lo exija<sup>14</sup>, ya que la Constitución de 1991, pese a haber mantenido ese mecanismo, se abstuvo de regular en qué hipótesis aquél sería necesario. Así las cosas, ha explicado la Corte, que la autorización legislativa requerida para la celebración de contratos es en general la que resulta del último inciso de ese artículo 150, que ya ha sido dada por el Congreso mediante la expedición de la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias, a partir de lo cual no podría entenderse que el Gobierno debe solicitar ni el Congreso expedir, una específica ley de carácter autorizatorio cada vez que el primero busque llevar a cabo alguna de esas operaciones, como sería la celebración de un específico contrato, la enajenación de un determinado activo perteneciente a la Nación, etc..

Según antes quedó expuesto, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales, a las que en razón a su importancia se refirió de manera expresa el numeral 9° del artículo 150, son también especies de contratos, a partir de lo cual la autorización de

carácter general requerida para la celebración de una de tales operaciones viene dada también por el Estatuto Contractual, nacido de la previsión contenida en el inciso final del mismo precepto constitucional<sup>15</sup>. Sin embargo, es importante precisar que el ejercicio de esta facultad en modo alguno queda agotado con la expedición de esa norma ampliamente comprensiva, a partir de lo cual bien podría el Congreso expedir otras que de igual manera contengan autorizaciones de carácter general, ora en relación con los empréstitos o la enajenación de bienes nacionales, que son las especies expresamente contempladas por el tantas veces referido numeral 9°, ora acerca de la celebración de otros tipos de contratos.

Desde esta perspectiva, en lo que atañe a la posible enajenación de participaciones accionarias de propiedad de entidades estatales, operación que desde el punto de vista jurídico corresponde a un contrato de compraventa, considera la Corte que la Ley 226 de 1995, expedida para dar desarrollo legal al mandato especialmente previsto en el artículo 60 del texto superior y de la cual hacen parte las normas aquí acusadas, constituye una autorización legislativa de carácter general para que las entidades interesadas (sea la Nación u otra de distinto nivel) puedan proceder a tal enajenación a través de los cauces y procedimientos previstos en esa misma ley, sin que para ello se requiera una autorización legislativa de carácter especial, como la prevista en el numeral 9° del artículo 150 constitucional.

En torno al mismo tema, podría también asumirse que el referido artículo 60 de la carta política incorpora en sí mismo una autorización de rango constitucional para que el Estado pueda proceder a la venta de las participaciones accionarias de que sea titular, sin necesidad de una adicional autorización legislativa, perspectiva que así mismo, y a fortiori, lleva a concluir que es infundada la glosa del actor conforme a la cual se requeriría de una específica autorización por ley cada vez que se proyecte la enajenación de alguna parte de tales participaciones accionarias.

De otro lado, debe precisar la Sala que ni la Ley 1118 de 2006 ni el malogrado Decreto 4820 de 2010, relativos respectivamente a la capitalización<sup>16</sup> de ECOPELROL y a la posible venta de una parte de las acciones que la Nación posee en su capital<sup>17</sup>, son ejemplos adecuados para pretender sostener la necesidad de una autorización legislativa especial frente a la decisión de enajenar las acciones que una entidad estatal tenga en una determinada empresa. No lo son, puesto que en esos casos la autorización legislativa fue necesaria por otras razones, en el primer caso porque la capitalización y colocación de acciones que a partir de esta norma se llevaron a cabo suponía la alteración de la naturaleza jurídica de la empresa, y en el segundo porque, tal como consta en la transcripción que el actor incorporó a su demanda<sup>18</sup>, la enajenación que se proyectaba llevar a efecto traía consigo una disminución en el porcentaje de participación mínima del Estado en esta empresa, establecido precisamente mediante la Ley 1118 de 2006.

Así las cosas, concluye la Sala que no se abrirá paso el cargo estructurado contra apartes del artículo 8° de esta ley, a partir de la supuesta infracción de la regla prevista en el numeral 9° del artículo 150 constitucional, como tampoco de los artículos 4° y 113 de la misma preceptiva, pues el contenido de la norma legal atacada en modo alguno desconoce la supremacía constitucional ni lesiona los principios sobre separación y colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público.

Por consiguiente, en la parte resolutive de esta sentencia la Corte declarará exequibles los apartes acusados del artículo 8° de la Ley 226 de 1995.

5. El contenido de las reglas previstas en el artículo 23 y su relación con las leyes orgánicas de presupuesto y del plan de desarrollo

Considera el actor que los fragmentos acusados del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, en cuanto ordenan la obligatoria inversión de al menos un 10% del producto neto de las enajenaciones realizadas, en la ejecución de proyectos de desarrollo regional, en las zonas en las que se encuentre ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenan, son contrarios a los artículos 151, 342, 347 y 359 de la carta política, por dos razones: i) porque ese mandato alteraría reglas contenidas en dos específicas leyes orgánicas previstas por el texto superior, la que regula la elaboración de la ley anual de presupuesto, y la que de manera semejante gobierna la preparación y aprobación del plan de desarrollo correspondiente a cada período de gobierno; ii) por cuanto esta regla implica la creación de rentas de destinación específica, sin que para el efecto se observen en debida forma las pautas constitucionales aplicables.

En relación con el aspecto inicial, es necesario examinar los alcances de las reglas previstas en los artículos 151 y 342 de la Constitución. Según lo señala el primero, el Congreso regulará mediante leyes orgánicas el ejercicio de la actividad legislativa en relación con ciertos temas específicos, entre los cuales se cuentan “las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo”, mientras que el segundo, en reiteración de lo antedicho, indica: “La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales”. Como resultado de esas previsiones constitucionales, el legislador ha expedido, en relación con el primer tema varias leyes<sup>19</sup>, luego compiladas por el Decreto 111 de 1996, y en torno al segundo la Ley 152 de 1994, normas que a la fecha continúan vigentes.

Conforme al texto constitucional, el principal propósito de las leyes orgánicas es regular el ejercicio de la actividad legislativa, que en el caso de los dos temas en relación con los cuales se sustenta la glosa del demandante, debe sujetarse a fechas determinadas y cumplir ciertas etapas y diligencias adicionales que no son necesarias en el caso de las demás leyes, no solo de las que con criterio residual suelen denominarse ordinarias, sino incluso de las estatutarias. De otro lado, las leyes orgánicas suelen contener también conceptos, pautas y principios aplicables a la periódica definición del tema de que se trata.

Ahora bien, aun cuando el actor no hizo ninguna mención a ese respecto, la Ley Orgánica del Presupuesto vigente contiene una disposición<sup>20</sup> relativa al manejo presupuestal que debe darse a los recursos que ingresan al patrimonio de una entidad estatal, como producto de la enajenación de acciones, bajo los supuestos regulados por la Ley 226 de 1995 parcialmente demandada. Esa norma plantea:

“En cualquier evento, las rentas que obtenga el Estado, como consecuencia de la enajenación de acciones, bonos u otros activos, deberán incorporarse en los presupuestos de la Nación o de la entidad territorial correspondiente.”

La existencia de este precepto trae consigo nuevos elementos que es necesario tomar en cuenta, a efectos de dilucidar si debe abrirse paso el cargo planteado por el actor respecto de la mayor parte del censurado artículo 23. Uno de ellos tiene que ver con si podría considerarse que este precepto implica modificación de la norma recién transcrita, pues al menos en principio, debería entenderse que dada su naturaleza de norma orgánica, su subrogación solo sería posible mediante otra norma legal de la misma jerarquía, para lo cual devendría necesario observar el procedimiento legislativo prescrito por el artículo 151 de la Constitución. Bajo este tipo de razonamiento, la conclusión de que la norma acusada realmente modifica aquella del Decreto 111 de 1996, haría prosperar el cargo que se analiza.

De otra parte, incluso al margen de esa controversia, es necesario preguntarse si las materias reguladas por estas dos normas, especialmente la desarrollada por el precepto ahora demandado, son de aquellas que por su naturaleza deben ser objeto de leyes orgánicas. Este interrogante resulta procedente incluso respecto de la norma que en este caso habría sido modificada, ya que como lo ha reconocido la jurisprudencia, es factible que se tramiten y aprueben como parte de una ley orgánica preceptos que no necesariamente deban tener ese carácter, especialmente cuando ellas guardan estrecha relación temática con otras que sí se encuentran sujetas a tal reserva<sup>21</sup>.

Frente al primero de estos aspectos, estima la Corte que si bien es evidente que existe una cercana relación temática entre las dos disposiciones que aquí se comparan, no resultaría válido entender que la segunda de ellas modifica la primera, sino apenas que existe entre ellas un vínculo de complementariedad.

Según se observa, la primera de estas normas ordena incorporar a los presupuestos de la Nación o de las correspondientes entidades territoriales las rentas que obtenga el Estado como consecuencia de la enajenación de acciones, bonos u otros activos, regla que podría entenderse justificada en la necesidad de garantizar que el producido presumiblemente cuantioso de ese tipo de operaciones no se pierda, oculte ni extravíe, sino que sirva para aliviar las cargas y responsabilidades financieras de la entidad estatal que ha realizado la enajenación, más aún en los casos en que éste ha sido el móvil que la hubiere llevado a realizar el correspondiente negocio<sup>22</sup>.

La segunda, establece un destino específico para una parte (el 10%) del producido neto de la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones que se realice dentro del marco de la Ley 226 de 1995, el cual deberá invertirse en la ejecución de cierto tipo de proyectos, esto es, iniciativas de desarrollo regional que beneficien al departamento o municipio en cuyo territorio tenga el asiento principal de sus negocios la empresa cuyas acciones son enajenadas.

Por ello, confirma la Sala que no puede asumirse que el artículo 23 en parte acusado, conlleve modificación al inciso 4° del artículo 70 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 124 del Decreto 111 de 1996, lo que a su turno permite descartar la alegada

inexequibilidad de la primera a partir de la supuesta modificación de una norma orgánica por parte de otra de carácter ordinario.

Sobre lo segundo, esto es, si en razón a la materia tratada, un mandato como el contenido en el artículo 23 aquí parcialmente acusado debería necesariamente ser aprobado como ley orgánica, encuentra la Corte que si bien una regla como esta ciertamente ha de ser tenida en cuenta al elaborar los presupuestos de gastos de aquellos años en que ingresen recursos provenientes de la enajenación de acciones y bonos regulada por la Ley 226 de 1995, como también eventualmente en la definición de los planes de desarrollo aplicables en esas mismas anualidades, ello no necesariamente lleva a determinar que tal regla debiera estar contenida en las respectivas leyes orgánicas.

Varias razones permiten arribar a esta conclusión: De un lado el hecho de que la destinación preferente de una parte de estos recursos a determinados proyectos no es una ocurrencia esencial, sino por el contrario apenas eventual, de la preparación del presupuesto anual o del plan de desarrollo de cada cuatrienio; de otro, que este tipo de exigencias sobre el trámite y jerarquía especial de ciertas leyes, deben interpretarse bajo criterios eminentemente restrictivos, a partir de lo cual, no todo asunto que de alguna manera estuviere ligado a las materias que son objeto de este especial tipo normativo, conlleve ese trámite especial. Frente a este último aspecto debe recordarse que según lo ha precisado la jurisprudencia<sup>23</sup>, en cuanto la reserva de ley orgánica constituye una limitación frente a las normas que ordinariamente rigen el proceso de expresión de la voluntad democrática del legislador, en los casos en que no hubiere certeza sino duda sobre la existencia de esa reserva, deberá el juez constitucional aceptar el procedimiento de ley ordinaria seguido por el legislador y declarar la exequibilidad de las normas así aprobadas.

Asumidas estas consideraciones, refrenda la Corte que una materia como la tratada por este artículo no requeriría ser desarrollada mediante ley orgánica, a partir de lo cual, tampoco por esta vía tendría prosperidad el cargo relativo a la supuesta infracción de esa reserva constitucional.

Finalmente, en relación con esta norma, restaría por determinar si la directriz en ella consignada podría considerarse contraria a la regla contenida en el artículo 359 superior, según la cual no habrá rentas nacionales de destinación específica.

En torno a este concepto, la Corte ha trazado desde sus inicios una clara línea jurisprudencial, conforme a la cual el término rentas nacionales, a partir del cual se define esta prohibición constitucional, se refiere exclusivamente a los ingresos tributarios de la Nación<sup>24</sup>, que en cuanto principal fuente de recursos para la atención de todas las responsabilidades financieras atribuidas a ella, no deben ser afectados con reservas o asignaciones previas para programas o actividades predefinidas antes del estudio y aprobación del presupuesto de cada vigencia, puesto que ello le resta flexibilidad a ese importante ejercicio político y democrático, que es además una importante herramienta de política fiscal.

En el caso de los recursos derivados de la venta de participaciones accionarias de las entidades públicas, no se trata de ingresos tributarios ordinarios, sino de recursos que se reciben por una sola vez, a partir de la decisión de una entidad estatal de realizar un

determinado activo, usualmente con el ánimo de destinar el producido de esa venta a una finalidad pública concreta<sup>25</sup>. Así, la situación difiere diametralmente de aquella que se plantea frente a la posible destinación específica de los ingresos tributarios de carácter ordinario, que es la que justifica la prohibición contenida en el artículo 359 constitucional.

Estas breves consideraciones son suficientes para concluir con certeza, que en cuanto los recursos derivados de la enajenación de acciones y bonos convertibles en acciones, regulada por la Ley 226 de 1995, no constituyen un ingreso tributario de carácter ordinario, ni tampoco son necesariamente de carácter nacional, la destinación de un porcentaje mínimo de ellos a una determinada finalidad no se encuadra en la prohibición contenida en el artículo 359 del texto superior.

En consecuencia, despejada de esta manera la última de las glosas planteadas por el actor en relación con los apartes acusados del artículo 23, se concluye que el cargo formulado no puede prosperar, a partir de lo cual la Corte declarará la exequibilidad de esta disposición frente a los cargos analizados.

## 6. Conclusión

La Corte halló que la inclusión de los fondos mutuos de inversión y los fondos de cesantías y pensiones como destinatarios de las condiciones especiales previstas en el artículo 60 de la Constitución, para los casos en que el Estado enajene la propiedad accionaria de que sea titular, no viola ese precepto, por cuanto conforme al régimen legal que gobierna su organización, esos dos tipos de entidades se encuentran constituidas exclusivamente por trabajadores, y solo ellos serán beneficiarios de los efectos de tal adquisición y de la consiguiente participación accionaria. Así, se trata de instituciones que se enmarcan dentro de los supuestos previstos en el indicado precepto constitucional, por lo que lejos de contrariarlo, esta norma contribuye a su pleno y efectivo cumplimiento.

En segundo lugar, en lo atinente a la necesidad de previa autorización legislativa para la enajenación de bienes nacionales, que el actor echa de menos dentro del trámite que para la venta de participaciones accionarias se ha establecido en la Ley 226 de 1995, y en particular en su artículo 8°, esta Corte concluyó que la Constitución no exige una autorización específica para cada operación de enajenación accionaria y que precisamente con la expedición de esta preceptiva, el Congreso ha dado cumplimiento al trámite exigido por las normas pertinentes del artículo 150 superior. Así, estima la Sala que la referida ley contiene la necesaria autorización legislativa, al igual que los mecanismos requeridos para que, en el momento en que lo considere pertinente y conveniente, el Gobierno Nacional pueda decidir la enajenación de las participaciones accionarias de que sea titular. En esta medida, las reglas contenidas en el artículo 8° parcialmente acusado, no son contrarias al citado precepto constitucional.

Finalmente, en lo relativo a la regla que ordena invertir en las regiones donde tienen su asiento las empresas cuya propiedad se enajena, al menos un 10 % del producto de esa venta, observó la Corte que por su naturaleza una norma de este tipo no está sujeta a la reserva de ley orgánica, que es taxativa y de interpretación restrictiva, como también que al no tratarse de un ingreso tributario corriente, esa directriz no puede tenerse como violación a la regla que prohíbe la existencia de rentas nacionales de destinación específica contenida

en el artículo 359 superior. Por ello, concluyó la Corte que el artículo 23 en parte acusado no vulnera los preceptos constitucionales invocados por el actor.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de todas las expresiones acusadas, respecto de los cargos aquí planteados.

## VII. DECISION

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

### RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, respecto del cargo analizado, la expresión “los fondos mutuos de inversión; los fondos de cesantías y pensiones;” contenida en el inciso segundo del artículo 3° de la Ley 226 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”.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, respecto del cargo analizado, las expresiones “presentarán el proyecto de programa de enajenación a consideración del Consejo de Ministros, el cual, previo concepto favorable, lo remitirá al Gobierno para su posterior aprobación” y “debe ser presentada para su conocimiento al Congreso de la República durante los primeros 60 días del año” contenidas respectivamente en el inciso 1° y el parágrafo del artículo 8° de la Ley 226 de 1995.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES, respecto del cargo analizado, las expresiones “El 10 % del producto neto de la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones” y “se invertirá, por parte del Gobierno, en la ejecución de proyectos de desarrollo regional en la misma entidad territorial, departamental o distrital en la cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen.”, contenidas en el artículo 23 de la Ley 226 de 1995.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

ADRIANA M. GUILLÉN ARANGO  
Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIOPALACIO  
Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO A. SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-393/12

DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Especificidades de organizaciones solidarias y de trabajadores como destinatarias en condiciones especiales (Aclaración de voto)

FONDOS MUTUOS DE INVERSION-No todos constituyen organizaciones solidarias (Aclaración de voto)/FONDOS DE CESANTIAS Y PENSIONES-No todos constituyen organizaciones solidarias (Aclaración de voto)

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia en norma sobre beneficiarios de medidas especiales en democratización de propiedad accionaria del Estado (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-8799

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 8º y 23 (todos parcialmente) de la Ley 226 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"

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Con el respeto acostumbrado, a continuación expreso los argumentos que me llevan a ACLARAR el voto respecto de la decisión adoptada en la sentencia C-393 de 2012.

La aclaración está circunscrita al debate relacionado con la exequibilidad del artículo 3º de la Ley 226 de 1995, según el cual los fondos mutuos de inversión, los fondos de cesantías y de pensiones, pueden ser beneficiarios de las medidas especiales previstas en el artículo 60 superior.

Como lo establece el artículo 60 de la Carta y lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corte, el fin buscado por el constituyente no fue otro que el de garantizar la democratización de la

propiedad accionaria del Estado, cuando éste procediera a enajenarla. Para tal propósito, la norma superior menciona entre los beneficiarios de las medidas económicas destinadas a la democratización, no solo a los trabajadores sino también a las organizaciones solidarias.

En la Sentencia C-393 de 2012, la Sala asume sin profundizar jurídicamente, que todos los fondos mutuos de inversión, de cesantías y de pensiones, están conformados por trabajadores y que en esta medida pueden ser catalogados como “organizaciones solidarias”, argumentado que se trata de instituciones que persiguen el bien común en beneficio de los trabajadores.

La ACLARACION que respetuosamente presento está vinculada con la naturaleza jurídica de algunos de estos fondos, por cuanto no todos son de propiedad de los trabajadores, siendo algunos conformados con capitales provenientes del sector privado y, por ende, dedicados a la defensa y promoción de intereses particulares, razón por la cual no pueden ser considerados “organizaciones solidarias” en los términos previstos por el artículo 60 de la Constitución Política.

Considero que la Corte debió condicionar la exequibilidad del segmento demandado, perteneciente al artículo 3º de la Ley 226 de 1995, a la demostración por parte del fondo beneficiario de la medida, de que jurídicamente es de propiedad exclusiva de los trabajadores y que su única finalidad es la de promover el bienestar de sus propietarios. Sin este condicionamiento, todo aquél que bajo la etiqueta o el nombre de fondo mutuo de inversión, de cesantías o de pensiones, reclame ser beneficiario de las medidas consagradas en el artículo 60 superior, logrará su cometido sin que el Estado realice un examen jurídico previo sobre la verdadera propiedad e intención económica de quien, en todo caso, se presentará como “organización solidaria”.

No todo aquél que se presente como “organización solidaria” debe ser beneficiario de medidas concebidas exclusivamente en favor de los trabajadores, ya que por esta vía se desnaturaliza la democratización accionaria como noción fundada en la justicia social y en la equitativa distribución de la riqueza.

De esta manera dejo consignados los motivos que me llevaron a aclarar el voto en aquella oportunidad.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACION DE VOTO

DE LA MAGISTRADA

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-393/12

DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Concepto (Salvamento parcial y aclaración de voto)

FONDOS DE CESANTIAS Y PENSIONES-No pueden calificarse como organizaciones de trabajadores ni como organizaciones solidarias (Salvamento parcial y aclaración de voto)

FONDOS DE CESANTIAS Y PENSIONES-Debieron ser excluidos de condiciones especiales en la democratización de propiedad accionaria del Estado (Salvamento parcial y aclaración de voto)

Referencia: Expedientes D-8799

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 8, y 23 (todos parcialmente) de la Ley 226 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.”

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto en la presente sentencia, en relación con la expresión “fondos de cesantías y de pensiones” contenida en el artículo 3 de la Ley 226 de 1995.

La inclusión de los fondos de cesantías y de pensiones, entre los destinatarios exclusivos de las condiciones especiales establecidas en la Ley 226 de 1995, encaminadas a facilitar la adquisición de la participación estatal en los procesos de enajenación correspondientes, en mi opinión, no encajan en ninguno de los tres supuestos previstos en el artículo 60 de la Constitución.

A mi juicio, aunque dichos fondos están conformados por las cesantías de los trabajadores y los aportes al régimen de seguridad social en pensiones, tanto de los empleadores como de los trabajadores, no pueden calificarse propiamente como “organizaciones de trabajadores” u “organizaciones solidarias”. Los fondos de cesantías y de pensiones son administrados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, sin que los trabajadores participen en manera alguna en dicha administración o en la toma de decisiones específicas sobre la inversión de tales recursos. Tampoco puede hablarse de que se rijan por el principio de solidaridad, puesto que su participación en la primer ronda de venta de acciones en condiciones favorables favorece en primera instancia al administrador del fondo y no siempre las operaciones financieras que realizan las entidades administradoras implican ganancias para el trabajador afiliado que debe asumir en todo caso, las pérdidas que se originen en algunos de los portafolios de inversión, en detrimento del valor de sus cesantías y pensión.

Democratizar la propiedad accionaria del Estado como lo ordena el artículo 60 de la Carta, es ofrecer a los trabajadores, sus organizaciones o las organizaciones solidarias, condiciones especiales que les permita acceder a la compra de esa participación. En este caso, no se trata de organizaciones solidarias o de trabajadores, de manera, que en mi criterio, los fondos de cesantías y de pensiones han debido ser excluidos de dicho beneficio, declarando

inexequibles las expresiones correspondientes del artículo 3º de la Ley 226 de 1995.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 En apoyo de esas reflexiones cita el artículo 124 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

2 Cita, entre otras, las sentencias C-028 de 1995 (M. P. Fabio Morán Díaz), C-632 de 1996 (M. P. Hernando Herrera Vergara) y C-1250 de 2001 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes).

3 Sentencia C-159 de 1998.

4 Sobre este tema cita la sentencia C-246 de 2004.

5 Cfr. en este sentido la sentencia C-803 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

6 Entre ellas las contenidas en los Decretos 1705 de 1985 y 2514 de 1987, expedidos en su momento al amparo de las facultades conferidas por el ordinal 14 del artículo 120 de la anterior Constitución, que facultaba al Presidente de la República para intervenir en “las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”.

7 Cuyo monto en ningún caso podrá superar el 3% de los ingresos del fondo.

8 Cfr. artículo 99 de la Ley 50 de 1990. La ley no define específicamente estos fondos, solo establece (arts. 99 a 106) las reglas aplicables al auxilio de cesantía y a los fondos en los cuales se depositarán tales recursos.

9 Cfr. art. 90 de la Ley 100 de 1993, norma que tampoco incorpora una definición de los fondos de pensiones, y que se limita a señalar que Los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad serán administrados por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, cuya creación se autoriza.

10 La Ley 50 de 1990 se refiere a las sociedades administradoras como sujetos distintos a los fondos de cesantías a partir del numeral 6º de su artículo 99 y regula varios aspectos del funcionamiento de tales sociedades en los artículos subsiguientes. La Ley 100 de 1993 regula amplia y detalladamente la creación y funcionamiento de las sociedades administradoras de fondos de pensiones, en el Capítulo VIII del Título III de su Libro I (artículos 90 a 112). La separación y diferencia existente entre los fondos (que son expresamente reconocidos como patrimonios autónomos) y las sociedades administradoras aparece explícita en el artículo 97 de esta ley, más recientemente modificado por el artículo 50 de la Ley 1328 de 2009.

11 Ver sobre este tema, entre otras, las sentencias C-449 de 1992 y C-466 de 1997 (en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-401 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-246 de 2004 y C-874 de 2005 (en ambas M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

12 Cfr. la ya citada sentencia C-466 de 1997, reiterada en muchos otros fallos, entre ellos C-401 y C-738 de 2001, C-246 de 2004 y más recientemente C-241 de 2011.

13 Ley 80 de 1993 con sus posteriores reformas.

14 En esta sentencia la Corte propuso como ejemplo de esta situación la regla contenida en el primer inciso del numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que ese mismo fallo declaró inexecutable por otras razones.

15 El párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 reguló lo relativo a la celebración de empréstitos, como especie contractual que hace parte del género de las operaciones de crédito público.

16 De manera general, así como para los efectos de esta ley se entiende por capitalización el proceso por el cual se aumenta el capital suscrito de una sociedad mediante la emisión de nuevas acciones que, según el caso, pueden ser suscritas por quienes previamente eran accionistas de la sociedad o por nuevos inversionistas.

17 El Decreto 4820 de 2010 fue expedido dentro del marco de la emergencia económica y social declarada mediante Decreto 4580 del mismo año y fue declarado inexecutable mediante sentencia C-242 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), por razones relativas a las condiciones que deben satisfacer las medidas adoptadas dentro de tal estado de excepción.

18 De un fragmento de la citada sentencia C-242 de 2011.

19 Se trata de las Leyes 38 de 1989 (anterior a la Constitución de 1991), 179 de 1994 y 225 de 1995.

20 Inciso 4° del artículo 70 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 124 del Decreto 111 de 1996.

21 Sobre este punto, ver especialmente el fallo C-600A de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), reiterado en otros, como C-093 de 2002 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) y C-979 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez).

22 Sobre esta posibilidad ver notas de pie de página 14 y 22 de esta misma sentencia.

23 Ver sobre este aspecto las sentencias C-579 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-093 de 2002 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) y entre las más recientes C-1042 de 2007 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-979 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez).

25 Sobre la posibilidad de enajenar participaciones accionarias estatales con el propósito de destinar el producto de la venta a una determinada finalidad pública puede mencionarse a manera de ejemplo la situación planteada en el Decreto Legislativo 4820 de 2010, declarado inexecutable por otras razones mediante la sentencia C-242 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).