C-596-95

Sentencia No. C-596/95

LEY-Unidad de materia

La expresión "una sola materia" debe entenderse en sentido amplio. La norma constitucional no tiene otra finalidad que la de impedir que en un proyecto de ley se incluyan normas aisladas, que ninguna relación tengan con la materia del proyecto y que puedan, por lo mismo, pasar inadvertidas en el trámite legislativo. Se busca evitar lo que en el lenguaje coloquial se ha denominado "mico".

PROPIEDAD ACCIONARIA-Condiciones

Cuando el Estado decida enajenar su propiedad accionaria en una empresa con participación económica oficial, está obligado, al elaborar el respectivo programa de enajenación, a ofrecer, en primer término el paquete accionario que se proponga vender a los trabajadores de la respectiva empresa y a las organizaciones solidarias y de trabajadores, bajo unas condiciones especiales, previamente diseñadas que muevan la voluntad de los destinatarios de la oferta y faciliten la negociación, sin que ello implique que posteriormente otros interesados, diferentes a los mencionados, queden excluidos de la posibilidad de acceder a la adquisición de las acciones, pero obviamente, bajo condiciones diferentes especialmente establecidas para ellos.

Sólo compete al legislador expedir el correspondiente procedimiento y, por consiguiente, los incisos primero y segundo serán declarados inexequibles.

Ref: Expediente D-908

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 70 (parcial) de la ley 179 de 1994 "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto."

Actor:

Maximiliano Echeverri Marulanda

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número 65, a los siete (7) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Maximiliano Echeverri Marulanda, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 70 (parcial) de la ley 70 de 1994.

Por auto del veintiocho (28) de abril de 1995, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Dispuso tamnbién, el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Por medio de oficio número D.P.107, del catorce (14) de junio de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, comunicó su impedimento para conceptuar dentro del proceso de la referencia, por haber sido miembro del Congreso de la República durante la tramitación y aprobación de la ley 179 de 1994, de la cual hace parte la norma parcialmente acusada.

Por auto del quince (15) de junio de 1995, la Sala Plena de esta Corporación aceptó el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación, para conceptuar dentro del proceso de la referencia, pues la causal alegada por él, está consagrada en el decreto 2067 de 1991, para los Magistrados de la Corte, y, aplicable al señor Procurador, porque su intervención es obligatoria en los procesos de constitucionalidad, artículo 242, numeral 2o., de la Constitución. Por tanto, la Corte ordenó dar traslado de la demanda al señor Viceprocurador General de la Nación, para que rindiera el concepto correspondiente.

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

A. NORMA ACUSADA.

El siguiente es el texto de la norma acusada, que corresponde al publicado en el diario oficial No. 41.659, del 30 de diciembre de 1994. Se subraya lo demandado.

“LEY 179 DE 1994

(diciembre 30)

“Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto.”

“…

“Artículo 70: Sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando el Estado enajene su participación en una empresa, con el fin de tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, deberá ofrecer condiciones especiales para promover el acceso a dicha propiedad por parte de sus trabajadores, las organizaciones solidarias y de trabajadores siguiendo para el efecto el procedimiento que para cada caso establezca el Consejo de Ministros o quien haga sus veces en el nivel territorial.

” La enajenación accionaria que se realice entre órganos estatales no se sujetará al procedimiento previsto en los literales anteriores, sino que para este efecto se aplicarán únicamente las reglas de contratación interadministrativa vigentes. Así mismo, la venta de activos estatales distintos de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, sólo se sujetarán a las reglas generales de contratación.

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

B. LA DEMANDA.

En concepto del demandante, los apartes acusados desconocen los artículos 60 y 158 de la Constitución.

Según el actor, la ley orgánica del presupuesto no podía regular lo concerniente a la

enajenación de la propiedad accionaria del Estado, por corresponder ese tema a una ley que regule de manera específica la materia, tal como lo ordena el artículo 60 de la Constitución. Para sustentar su cargo, cita apartes de algunos fallos de la Corte, que se relacionan con la enajenación de la propiedad accionaria del Estado, y que hacen referencia a la obligatoriedad de que una ley regule las condiciones en ésta deba hacerse.

Igualmente, afirma que es inconstitucional que la norma delegue en el Consejo de Ministros, la facultad de establecer los procedimientos para hacer efectiva la democratización de la propiedad accionaria del Estado. Sin embargo, el actor no sustenta este cargo, por existir una demanda de inconstitucionalidad anterior a la suya, donde se demandó tal atribución.

C. INTERVENCIONES.

De conformidad con el informe secretarial del diez y siete (17) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995), en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma demandada, presentó escrito impugnando la demanda, la ciudadana Luz Stella Bernal Calle, designada por el Ministerio de Hacienda.

La interviniente explica que no le asiste razón al demandante, pues uno de los componentes del presupuesto de rentas lo constituye los recursos de capital, integrados, entre otros, por la enajenación de activos. Razón por la que la materia regulada en la norma acusada, es propia de la ley orgánica del presupuesto, y no de una ley especial, como lo insinua el actor.

Si el legislador no incluye la norma acusada, hubiese incurrido en una omisión y, de paso, quebrantado el artículo 352 de la Constitución. Finalmente argumenta, que como toda renta ordinaria y extraordinaria que reciba la Nación debe estar presupuestada, tal como lo ordena el artículo 345 de la Constitución, las percibidas por la enajenación de la propiedad accionaria del Estado, no podían ser la excepción.

D. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION (E.).

Por medio del oficio número 714, de agosto diez y seis (16) de 1995, el Viceprocurador General de la Nación (E), doctor Luis Eduardo Montoya Medina, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del

artículo 70 de la ley 179 de 1994.

En un escrito breve, el señor Viceprocurador explica que la enajenación de la propiedad accionaria del Estado produce una renta de carácter extraordinario que debe incluirse en la ley anual de presupuesto. Razón por la que la ley orgánica podía establecer el procedimiento para cumplir con ese propósito. Así las cosas, no es cierto que la norma acusada desconozca la unidad de materia que ordena el artículo 158 de la Constitución.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a decidir sobre este proceso, previas las siguientes consideraciones.

Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, porque está dirigida contra una norma que hace parte de una ley (numeral 4 del artículo 241 de la Constitución).

Segunda. Lo que se debate.

Como se vio, los argumentos en que se funda la demanda consisten en la violación del artículo 158 de la Constitución, según el cual "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella", y del artículo 60 de la Constitución, pues el procedimiento de enajenación de las empresas en que tenga participación el Estado, debe establecerse por la ley.

Sobre el primer aspecto, se examinará si la enajenación de la participación que el Estado tenga en una empresa, se relaciona con el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, o no.

Tercera. La interpretación del artículo 158 de la Constitución.

Dispone el artículo 158 de la Constitución: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles la disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella".

Una interpretación racional de esta norma lleva a concluir que la expresión "una sola

materia" debe entenderse en sentido amplio. La norma constitucional no tiene otra finalidad que la de impedir que en un proyecto de ley se incluyan normas aisladas, que ninguna relación tengan con la materia del proyecto y que puedan, por lo mismo, pasar inadvertidas en el trámite legislativo. Se busca evitar lo que en el lenguaje coloquial se ha denominado "mico".

Por lo anterior, la norma rechaza las disposiciones que "no se relacionen" con la materia del proyecto, es decir, que sean completamente ajenas a esa materia. Al respecto ha dicho esta Corte:

"Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley, respecto de los cuales, razonable u objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley. Anótase que el término ´materia´, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente". (Sentencia C-37 de 1994, magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

Hay que tener en cuenta que generalmente las normas jurídicas se relacionan unas con otras, del mismo modo que los hechos y las conductas de los hombres, que se pretende regular, se relacionan entre sí. Pero, no es esta relación general, abstracta, la que exige el artículo 158. Es una más cercana, que en este caso solamente se da en el inciso cuarto del artículo 70. Es claro que esta norma, en cuanto ordena incorporar a los presupuestos el producto de la enajenación de activos, se relaciona con el presupuesto, y, por lo mismo, con la ley orgánica de presupuesto. No así el inciso tercero del mismo artículo 70. Esta norma, relacionada específicamente con la enajenación entre órganos estatales y con la enajenación de activos diferentes a los contemplados en el artículo 60 de la Constitución, no tiene relación directa o cercana con la ley orgánica de presupuesto. En consecuencia, su inclusión en ésta quebranta el artículo 158 que establece la unidad de materia.

Por lo anterior, se declarará inexequible el inciso tercero del artículo 70, demandado.

Cuarta. Análisis de la norma acusada.

La norma parcialmente acusada, en los incisos primero y segundo, se refiere a la enajenación de las empresas en las que tenga participación del Estado, y al procedimiento para llevarla a cabo.

En lo pertinente, dijo la citada sentencia:

"3. Artículo 304.

"Los incisos primero y segundo del artículo 304, parcialmente acusados por el demandante, establecen que cuando la Nación, una entidad descentralizada o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, enajenen su participación en instituciones financieras o entidades aseguradoras, deberán hacerlo de conformidad con el programa que al efecto y en cada caso apruebe el Consejo de Ministros, en el cual se deberán tomar las medidas conducentes para democratizar la participación estatal, otorgando condiciones especiales a los trabajadores, sus organizaciones y las organizaciones solidarias, de acuerdo con las reglas que se señalan en ese mismo capítulo. Así mismo, que el Fondo de Garantías deberá presentar, a manera de recomendación, un programa que contenga las condiciones y procedimientos aplicables para la enajenación de bonos y acciones.

"En opinión del actor, la elaboración y aprobación del programa corresponde, por disposición constitucional, al legislativo, el cual, afirma, no podía trasladar esa competencia al ejecutivo y mucho menos a un organismo carente de personería jurídica como es el Consejo de Ministros; en esta acusación, que reitera insistentemente en el libelo, apoya de manera especial toda sus acusaciones. Destaca que el Constituyente, al establecer en el artículo 60 de la Carta que "El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.", quiso dejar en cabeza del legislador y sólo de él, tan delicada tarea, por lo que no es procedente ni ajustado al ordenamiento superior la delegación que éste hizo en la ley.

"Manifiesta que tal atribución cobra sentido, en la medida en que la definición de condiciones especiales no puede estar sujeta a la voluntad cambiante del ejecutivo, el cual hará prevalecer sus intereses y conveniencia respecto de cada caso en particular, lo que, definitivamente obstaculiza el proceso de democratización de la propiedad accionaria que ordena la ley.

"Esta Corporación manifestó, cuando se refirió a "las condiciones especiales" de que habla el

artículo 60 de la Constitución que ellas:

"...pueden consistir en la creación y otorgamiento de medios expeditos y favorables de financiación para la adquisición de acciones, el establecimiento de condiciones financieras ventajosas (plazos, precio y financiación especiales), o cualquier otro incentivo que haga real el propósito del Constituyente de incorporar a los trabajadores en el dominio y manejo de la respectiva empresa.

"En otros términos, cuando el Estado decida enajenar su propiedad accionaria en una empresa con participación económica oficial, está obligado, al elaborar el respectivo programa de enajenación, a ofrecer, en primer término el paquete accionario que se proponga vender a los trabajadores de la respectiva empresa y a las organizaciones solidarias y de trabajadores, bajo unas condiciones especiales, previamente diseñadas que muevan la voluntad de los destinatarios de la oferta y faciliten la negociación, sin que ello implique que posteriormente otros interesados, diferentes a los mencionados, queden excluidos de la posibilidad de acceder a la adquisición de las acciones, pero obviamente, bajo condiciones diferentes especialmente establecidas para ellos..." (Sentencia 037 de febrero de 1994, Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell).

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

"La fijación de plazos, líneas especiales de crédito, precio de las acciones y otros aspectos fundamentales, habrán de ser establecidas para cada caso en particular, incluso por el Consejo de Ministros, el cual para el efecto podrá contar con las propuestas técnicas que elabore el Fondo de Garantías, si así lo decide y establece el legislador, y siempre que ello se haga acogiendo los principios y condiciones que establezca la ley que éste produzca, para reglamentar los procesos de democratización de la propiedad que ordena la Carta,

ateniéndose al marco de las limitaciones que ésta imponga; en dicha ley, se reitera, deberán consignarse las "condiciones especiales", que con carácter general determine el legislador para facilitar y alcanzar los propósitos del Constituyente.

"Por lo dicho, esta Corporación encuentra que las expresiones de los incisos primero y segundo del artículo 304, acusadas por el actor, son contrarias al ordenamiento superior, específicamente a las disposiciones del artículo 60 de la Carta; así mismo, y con base en los argumentos expuestos, considera también esta Corte, que el inciso 4o. y los parágrafos primero y segundo del citado artículo 304, son también contrarios a la Constitución, por lo que serán declarados inexequibles". (Sentencia número C-452 de octubre 5 de 1995, M.P. doctor, Fabio Morón Díaz).

En la presente demanda, los incisos primero y segundo del artículo 70 de la ley 179 de 1994, delegan en el "Consejo de Ministros o quien haga sus veces en el nivel territorial" señalar las condiciones y procedimientos para enajenación de las empresas en que tenga participación el Estado, sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

La Corte considera que, como ya lo había señalado en la sentencia citada, sólo compete al legislador expedir el correspondiente procedimiento y, por consiguiente, los incisos primero y segundo serán declarados inexequibles. Sobra decir que los argumentos contenidos en la sentencia C-452 de octubre 5 de 1995, valen en relación con los dos primeros incisos de la norma ahora demandada

Expresamente se advierte que la declaración de inexequibilidad del inciso tercero del artículo 70, se hace únicamente, como ya se dijo, por falta de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución), pues la norma en sí no quebranta el artículo 60 de la misma Constitución.

III.- DECISIÓN.

Con base en las razones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse INEXEQUIBLES los incisos primero, segundo y tercero del artículo 70 de la ley 179 de 1994.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General