

Sentencia C-783/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Medidas en enajenación de propiedad accionaria estatal

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alegación nulidad de contrato de acciones de entidades estatales

COSA JUZGADA RELATIVA Y SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Distinción

Referencia: expediente D-3355

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 (parciales) de la ley 226 de 1995

Actor: Miguel Hernando González Rodríguez

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Miguel Hernando González Rodríguez demandó parcialmente los artículos 14 y 15 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”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcriben los artículos 14 y 15 de la ley 226 de 1995 y se subrayan los apartes acusados.

Ley 226 de 1995

(Diciembre 20)

Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones.

(...)

“Artículo 14. -El programa de enajenación que para cada caso expida el Gobierno dispondrá las medidas correspondientes para evitar conductas que atenten contra los principios generales de esta ley. Estas medidas podrán incluir la limitación de la negociabilidad de acciones, a los destinatarios de condiciones especiales, hasta por dos (2) años a partir de la fecha de la enajenación; en caso de producirse la enajenación de dichas acciones antes de dicho plazo se impondrán multas graduales de acuerdo con el tiempo transcurrido entre la adquisición de las acciones y el momento de enajenación, dichas sanciones se plasmarán en el programa de enajenación.

Sin perjuicio de las disposiciones penales que les sean aplicables, si en cualquier momento se determina que la adquisición se realizó en contravención a esas disposiciones o a las que la reglamenten para cada caso en particular sobre el beneficiario o adquirente real, el negocio será ineficaz.

Sin perjuicio de las limitaciones que se puedan imponer a los destinatarios de condiciones especiales, los cargos del nivel directivo de la entidad en el proceso de privatización, sólo podrán adquirir acciones por un valor máximo de cinco (5) veces su remuneración anual.”

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

En caso de ineficacia o de declaratoria de nulidad de los contratos de compraventa de acciones, sólo habrá lugar a la restitución de las acciones cuando el órgano público veedor así lo solicite. En todo caso, no habrá lugar a obtener la restitución de acciones que se encuentren en poder de terceros de buena fe. Cuando no haya lugar a la restitución sólo podrá haber lugar a las reparaciones pecuniarias correspondientes. Estas disposiciones, por ser de carácter procedimental, son de aplicación inmediata”.

### III. LA DEMANDA.

El actor considera que el legislador no puede otorgar al Gobierno la posibilidad de establecer restricciones o limitaciones a la negociabilidad de acciones, porque ello no corresponde a una correcta interpretación del artículo 60 de la Constitución. Advierte que si bien es cierto que la Carta permite fijar condiciones especiales para el acceso y la democratización de la propiedad, no es dable inferir la facultad de limitación a los derechos de goce y disposición de un derecho como la propiedad.

Según su parecer, el artículo 14 de la ley 226 de 1995 hace una interpretación errónea de la Constitución al establecer una supuesta limitación a la propiedad mediante restricciones injustificadas a los derechos de sus titulares.

Para el demandante, el inciso 1º del artículo 15 acusado desconoce el artículo 229 Superior, toda vez que legislador no puede condicionar la titularidad de la acción de nulidad absoluta, so pena de vulnerar los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia. Indica lo siguiente:

“Ante la presencia de un acto desprovisto de toda eficacia jurídica, por causa de un vicio que lo afecta de manera total y que por ende le consume su existencia jurídica, no es justificable que el legislador imponga una restricción de tal talante, ya que con ello no sólo afecta los intereses legítimos de terceros, sino que permite que un acto espúreo se oculte bajo el manto de la legalidad, máxime cuando el contrato viciado recae sobre un derecho que como el de la propiedad merece una especial protección”.

En cuanto tiene que ver con el segundo inciso del artículo 15 de la ley 226 de 1995, el actor lo considera violatorio del derecho a la igualdad, en tanto permite solicitar la restitución de acciones únicamente a una de las partes, esto es, al Ministerio Público. Así mismo, concluye

que la actividad del juez se ve menoscabada puesto que se le impide ordenar las restituciones mutuas como consecuencia de una eventual nulidad.

Finalmente, el demandante solicita a la Corte declarar la inexecutable de las normas acusadas con efectos retroactivos a la sentencia, pues, en su sentir, la segunda década de los años 90 fue prolífica en los procesos de privatización, pero con ello se causó un detrimento al sector solidario.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando en representación del Ministerio de Hacienda, interviene en el proceso en los siguientes términos:

En primer lugar, considera que existe cosa juzgada absoluta, toda vez que la Corte Constitucional, en sentencia C-343 de 1996 declaró executable el artículo 15 de la ley 226 de 1995, salvo las expresiones “sólo”, de la primera parte de su primer inciso; “sólo” y “cuando el órgano público veedor así lo solicite”, de la primera parte del segundo inciso, y “por ser de carácter procedimental”, de su inciso tercero, las cuales fueron declaradas inexecutables.

De otro lado, indica que también existe cosa juzgada absoluta frente al artículo 14 de la ley 226 de 1995, puesto que en la Sentencia C-383 de 1996, la Corte declaró executable el inciso primero del artículo 14 citado, en el entendido de que las medidas que puede adoptar el Gobierno en virtud de ellas son de carácter puramente administrativo. En consecuencia, solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio. No obstante lo anterior, el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expone otros argumentos adicionales en los que analiza el fondo del asunto.

Con relación al artículo 15 acusado, el interviniente señala que en virtud de la sentencia C-343 de 1996, los terceros interesados pueden solicitar la nulidad absoluta del proceso y el juez tiene amplias facultades para determinar los efectos de la nulidad y la ineficacia.

Continúa su análisis destacando los principios de la democratización efectiva de la propiedad accionaria a la luz del artículo 60 de la Constitución que, en su concepto, están orientados a impedir su concentración y a potenciar la redistribución del ingreso. Para ello, considera de

primer orden el ofrecimiento de condiciones especiales a los trabajadores y a las organizaciones solidarias que por su especial condición tienen experiencia y conocimiento del funcionamiento de la empresa, lo cual fue atribuido al legislador por el propio constituyente. Sobre este punto concluye que el proceso de democratización de la propiedad no es aislado sino que se enmarca dentro de toda una serie de principios que desarrollan la figura del Estado Social de Derecho, tal y como fue debatido en el Congreso de la República.

Analiza seguidamente el principio de protección al patrimonio público en el proceso de venta de la propiedad accionaria del Estado y la importancia de fijar condiciones reales y óptimas a ciertos sectores que se vinculen, asegurando además que el cambio de titularidad no afecte la continuidad en la prestación del servicio. Indica lo siguiente:

“En síntesis, el proceso de enajenación accionaria (que sin temor podríamos llamar de democratización de la propiedad estatal) está enmarcado por los principios de democracia económica (in genere y por la determinación de un grupo especial), la protección al patrimonio público, la continuidad en el servicio, el carácter estratégico del servicio y la definición legal del procedimiento”.

(...) “En el contexto de un proceso de democratización, resulta totalmente desacertado permitir inversiones temporales cuyo objetivo este signado por un enriquecimiento rápido desvaneciéndose el propósito empresarial por el que propugna la Constitución, morigerando las relaciones entre capital y trabajo”.

Finalmente, el interviniente resalta que el propósito de la ley no es otro que asegurar un cambio trascendental de la estructura económica, acompañado de una transformación en la actitud y en la mentalidad de los actores que participan en él, e incentivando en el trabajador un espíritu empresarial en su condición de gestor.

## 2. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa interviene en representación del Ministerio de Desarrollo Económico y solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-384 de 1996 que declaró exequible el inciso primero del artículo 14 de la ley 226 de 1995, y a lo dispuesto en la Sentencia C-343 de 1996 que declaró exequible el artículo 15 de la misma ley, con excepción de las expresiones “sólo”, de la primera parte de su primer inciso; “sólo” y

“cuando el órgano público vendedor así lo solicite”, de la primera parte de su segundo inciso, y “por ser de carácter procedimental”, de su inciso tercero, las cuales fueron declaradas inexequibles.

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

El Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, mediante concepto No. 2474, solicita a la Corte declarar exequibles las expresiones acusadas del artículo 14 de la ley 226 de 1995. Con relación al artículo 15 de la ley, solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-343 de 1996, en la cual se declaró la inexequibilidad de las expresiones “sólo” correspondiente al inciso primero y “cuando el órgano público veedor así lo solicite” del inciso segundo.

La Vista Fiscal considera que el artículo 60 de la Constitución tiene un principio democratizador que establece pautas para que el legislador adopte las medidas tendientes a evitar la concentración de la riqueza en manos de unos pocos y, especialmente, busca que la propiedad accionaria del Estado que sea objeto de venta se ofrezca en forma preferente y efectiva a los trabajadores y al sector solidario. Por lo anterior, estima que el legislador está facultado para imponer límites que hagan efectivo el ideal del Constituyente, lo cual se desarrolla en la ley 226 de 1995, especialmente en los artículos acusados.

El Ministerio Público considera que para impedir prácticas monopolísticas o de testaferrato, la prohibición contemplada para los destinatarios de las condiciones especiales, en el sentido de impedirse la venta inmediata de las acciones que adquieran al Estado, se ajusta al mandato del artículo 60 Superior. Advierte que la restricción prevista en el artículo 14 acusado (imposibilidad de negociar las acciones durante dos años) es más que razonable y proporcional a los fines perseguidos.

De otro lado, el Procurador explica que la Corte se pronunció con relación al artículo 15 de la ley 226 de 1995 mediante la Sentencia 343 de 1996, declarándose inexequibles algunos apartes que dejan sin sustento el cargo expuesto en esta demanda, por cuanto hoy los terceros con interés pueden participar en los procesos que por nulidad se instauren en contra de la venta de acciones de las empresas del Estado. Observa que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional por lo que solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia anteriormente citada.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una norma que hace parte de una ley de la República.

Existencia de Cosa Juzgada Constitucional.

2. Esta Corporación ya tuvo oportunidad de analizar la constitucionalidad de las normas acusadas habiendo operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Así, en la Sentencia C-384 de 19961, la Corte resolvió lo siguiente:

“Primero.- Declárase EXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 14 de la Ley 226 de 1995, en el entendido de que las medidas que puede adoptar el Gobierno en virtud de ellas son de carácter puramente administrativo”.

Y en cuanto tiene que ver con la segunda disposición acusada también existe cosa juzgada constitucional, aun cuando se condicionó la exequibilidad de la norma. En la Sentencia C-343 de 19962, la Corte resolvió:

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

Es entendido que la nulidad absoluta de los contratos previstos en la norma que se declara exequible también podrá ser alegada por quien tenga un interés legítimo, que hubiere participado en el proceso de enajenación, o hubiere sufrido lesión o perjuicio dentro del mismo por violación de la normatividad constitucional aplicable.

En los aludidos términos se condiciona la exequibilidad declarada.”

Si bien la Corte condicionó la constitucionalidad del artículo 15 de la ley 226 de 1995, esto es, recurrió a una decisión interpretativa para excluir del ordenamiento ciertas interpretaciones inconstitucionales, ello no significa que el alcance de la cosa juzgada haya sido limitado. Es preciso reiterar la diferencia entre una sentencia condicionada, y una donde

la cosa juzgada es relativa, explicado por la Corte en los siguientes términos:

“Es necesario distinguir entre las sentencias de cosa juzgada relativa y las sentencias de constitucionalidad condicionada. Así, la limitación de la cosa juzgada tiene que ver con la posibilidad de que una disposición que ya fue analizada por la Corte, pueda o no ser estudiada en el futuro. Por ende, existe cosa juzgada relativa cuando la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma pueda ser nuevamente reexaminada en el futuro. En cambio, la constitucionalidad condicionada consiste en que la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento. Así, la sentencia condicionada puede señalar que sólo son válidas algunas interpretaciones de la misma, estableciéndose de esta manera cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuales no son legítimos constitucionalmente. Pero si la Corte no limita el alcance de la cosa juzgada, entonces ese pronunciamiento material de constitucionalidad condicionada tiene efectos jurídicos definitivos y erga omnes”.

3

## VII. DECISION

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

### RESUELVE

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-384 de 1996, que declaró EXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 14 de la Ley 226 de 1995, en el entendido de que las medidas que puede adoptar el Gobierno en virtud de ellas son de carácter puramente administrativo.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-343 de 1996, que declaró EXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 226 de 1995, con excepción de las expresiones “sólo”, de la primera parte de su primer inciso; “sólo” y “cuando el órgano público vendedor así lo solicite”, de la primera parte de su segundo inciso, y “por ser de carácter procedimental”, de su inciso tercero, las cuales se declararon INEXEQUIBLES.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 MP. José Gregorio Hernández Galindo

2 MP. José Gregorio Hernández Galindo

3 Sentencia C-492 de 2000 MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 4º.