



## Sentencia 074 de 1993 Corte Constitucional

Sentencia No

SENTENCIA C-074/93

Ref: Proceso D-119

### TRANSITO CONSTITUCIONAL

Los vicios de forma predicados contra actos sujetos a control constitucional deben ser estudiados a la luz de los preceptos vigentes al momento de la expedición del acto. Esto es así, por que mal podría exigirse determinadas formalidades y procedimientos en la expedición de un acto, si estos no se encontraban vigentes al momento en que el dicho acto fué tramitado y expedido. La demanda formula una serie de cargos contra el contenido material del decreto y sus efectos bajo la nueva Constitución. El estudio de ellos como también lo ha señalado esta Corte, debe hacerse a la luz de la Constitución vigente al momento de proferir el fallo, pues lo que se juzga es el contenido de la norma, el cual debe ser coherente, ya no con la Carta vigente al momento de su expedición, sino con el Estatuto Fundamental que rija al momento de su aplicación. Por estas razones el análisis de constitucionalidad respecto de los cargos que señalen vicios en el contenido material de la ley, ha de hacerse frente a la Constitución de 1991.

### FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión/CAJA AGRARIA-Reestructuración

En materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto "precisión" se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. Cuando las facultades otorgadas al Ejecutivo sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas. Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. La competencia para la reestructuración de una entidad como la Caja Agraria que implique intervención en las órbitas señaladas, es en primera instancia, exclusiva del Congreso, pero en virtud de una atribución extraordinarias, el Presidente de la República puede legítimamente adelantar tal tarea.

### CAJA AGRARIA-Naturaleza/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad de intervención

El Presidente de la República estaba expresamente facultado para intervenir en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, que es una sociedad de economía mixta, vigilada por la Superintendencia Bancaria y sometida al régimen legal de las empresas industriales y comerciales del Estado. Al redimensionar la planta física y de personal, la entidad debe respetar los derechos constitucionales fundamentales y particularmente el derecho al trabajo, pero dado que esta tarea se desarrolla a través de normas de carácter administrativo, tal y como lo dispone la Constitución, no es esta Corte la encargada de juzgar su adecuación a ella.

### PRINCIPIO DE EFICACIA

La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2o, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio cumplimiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2o, 277 numeral 5o y 343, relativos al control de gestión y resultado y a la eficiencia como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 48, 49, y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución política. Las políticas públicas, administrativas o económicas del Estado, no son atentatorias del orden constitucional, por el mero hecho de basarse en determinadas concepciones políticas o económicas. Así, por ejemplo, las políticas de privatización, reconversión industrial y en general modernización del Estado encuentran respaldo constitucional en los principios de eficiencia y eficacia de la administración, siempre, eso sí, que se realicen dentro de límites.

### MODERNIZACION DEL ESTADO-Límites/DERECHOS FUNDAMENTALES/DERECHO AL TRABAJO/CAJA AGRARIA-Reestructuración

El proceso de modernización del Estado no puede vulnerar los derechos constitucionales, los principios rectores del comportamiento económico y social del Estado o los valores protegidos en el mismo texto. Se trata de hacer compatible la política de modernización del Estado, con los derechos fundamentales de los ciudadanos y en particular con el derecho al trabajo de los servidores públicos. Deberá entenderse la autorización a la Caja Agraria para que adecúe su planta física y de personal a las nuevas funciones asignadas, es constitucional sólo si tiene como límite esencial el respeto a los derechos fundamentales de los servidores de la institución. De ahí que en su reestructuración la autoridad competente deba respetar el derecho al trabajo y los que de él se desprenden, el principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores

y el derecho a la estabilidad laboral con sujeción a una carrera administrativa

#### ADMINISTRACION PUBLICA-Estructura

La estructura de la administración pública no es intangible. La Carta de 1886 y la de 1991, autorizan expresamente al órgano legislativo, -y en el artículo 20 transitorio de esta última al Gobierno-, para reformar, acorde a los mandatos del texto fundamental las entidades que forman parte de la rama ejecutiva del poder público y una reestructuración en las funciones de una entidad tiene como efecto la readecuación necesaria de la planta física y de personal.

#### PROPIEDAD SOLIDARIA

Lo que si impone la Carta es la obligación de dar prioridad, en cualquier caso de injerencia legítima del Estado, -privatización, venta de activos de sus empresas, participación en la gestión empresarial etc- a estos tipos de propiedad que por su carácter democrático y participativo, contribuyen a realizar el Estado social de derecho. Cuando se enajenen activos de empresas en las cuales el Estado tenga participación debe promoverse también el acceso de las organizaciones solidarias y de trabajadores a dichas propiedades como forma de satisfacer a plenitud el propósito consagrado en la Carta vigente.

#### ALIMENTOS-Protección/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

La reestructuración de la Caja Agraria realizada en la forma prevista en la ley acusada ante este Corporación, podría eventualmente, lesionar la protección constitucional de la producción doméstica de alimentos en la medida que dicha reestructuración se tradujera en una restricción del crédito agrícola tal que desestimulara la actividad productiva, en curso o proyectos de inversión futura. Esta Corte advierte que la ley es constitucional sólo en la medida que no afecte negativamente, de manera directa o indirecta, el principio constitucional de protección especial de alimentos, con los alcances antes señalados y en virtud de la muy relevante participación en el mercado del crédito agrícola que en su momento llevó al Estado colombiano a crear y consolidar la Caja Agraria. Con el transcurso del tiempo tal participación se ha constituido en su razón de ser en virtud de las exigencias del interés general. Ellas se manifiestan en el estímulo permanente a la actividad agrícola, a fin de propiciar la realización de la loable finalidad social plasmada en el artículo 65 de la Carta vigente.

#### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD/PRINCIPIOS RECTORES DEL ESTADO

Los principios rectores de la política social y económica del Estado que se encuentran consignados en la Carta política tienen un especial valor normativo, pues aunque no constituyen derechos subjetivos directamente aplicables, por ser normas constitucionales vinculan en su acción al poder público. Así, una de las garantías más importantes para la protección de estos derechos es el control de constitucionalidad de las leyes que establezcan las políticas sociales y económicas. Para que una ley atente contra los principios rectores de la política social y económica, su impacto negativo sobre los sectores protegidos tiene que ser evidente y determinante. De otra parte, si la ley lesiona uno de tales sectores, solo será inconstitucional si no encuentra fundamento en un derecho o bien constitucionalmente protegido, pues si esto es así, la Corte tendrá que hacer una evaluación sobre el conflicto creado y deberá dar prioridad a la protección de aquel bien que de mejor manera encarne los valores, principios y derechos de la Carta Constitucional. En el caso sub-lite el decreto limita las actividades de la Caja Agraria, muy importante entidad de fomento a nivel nacional. Pero con ello busca una mayor eficiencia y el fortalecimiento y protección de la actividad agraria en ciertas zonas del país.

REF: Proceso D-119

Demanda de inconstitucionalidad contra el decreto ley 1755 de 1991 "Por el se dictan disposiciones sobre la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero"

#### TEMAS:

- Facultades extraordinarias
- Tránsito constitucional
- Políticas macroeconómicas
- Modernización del Estado colombiano
- Derecho al trabajo y a la estabilidad
- Modernización de la Caja Agraria
- Democratización de la propiedad accionaria
- Protección alimentaría y agricultura.

#### Actores:

Jorge Enrique Romero Pérez, Rafael Conde y otros.

MAGISTRADO PONENTE:

Doctor. CIRO ANGARITA BARON

Aprobada mediante Acta No. 16. En Santafé de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

#### I. ANTECEDENTES

El treinta de abril de 1992, los ciudadanos Jorge Enrique Romero Perez, Rafael Conde Santos, Pedro José Jiménez Pedroza, Argemiro Calderón Muñoz, Julio Martín Rios Sanabria, Jorge Enrique Bossa Arias, Luis Dario Gómez Gómez, Edilberto Ramos Ramos, Orlando de Jesús Osorio y Jesús Bernal Amorocho, presentaron ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra todo el decreto-ley 1755 del 4 de julio de 1991 "por el cual se dictan disposiciones sobre la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero".

El veintisiete de julio de 1992, la Secretaría General de esta Corporación envió el expediente al despacho del Magistrado Ponente, el cual admitió la demanda el diez de agosto del mismo año.

En el auto admisorio resolvió oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que enviaran los antecedentes legislativos de la ley 45 de 1990, por la cual se concedieron unas facultades extraordinarias al Presidente de la República; ordenó asimismo que, una vez vencido el término probatorio, se fijara en lista el negocio por el término de 10 días para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por la Constitución y la ley. Igualmente, dispuso el envío del negocio al despacho del Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, como en efecto lo hizo.

Por último, ordenó la comunicación sobre la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, al Ministro de Agricultura, al Gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Superintendente Bancario y al Sindicato de trabajadores de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, para que, si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales, es oportuno decidir.

#### II. NORMA ACUSADA

El texto del decreto-ley 1755 de 1991, tal como aparece publicado en el Diario Oficial No. 39888 del cuatro de Julio del mismo año, es el siguiente:

##### DECRETO NÚMERO 1755 DE 1991

(Julio 4)

Por el cual se dictan disposiciones sobre la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 19 de la Ley 45 de 1990, y oída la Comisión Asesora,

DECRETA:

ARTICULO 1o. Adiciónase el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente artículo 2.4.1.1.2

"VIABILIDAD DE LA CAJA AGRARIA. Es finalidad de estas disposiciones procurar la viabilidad financiera y operativa de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, como entidad de apoyo al sector agropecuario y al desarrollo económico del país".

ARTICULO 2o. El artículo 2.4.1.3.1 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero quedará así:

"OPERACIONES PERMANENTES: La Caja Agraria, como sociedad anónima de economía mixta, del orden nacional, perteneciente al sector agropecuario y vinculada al Ministerio de Agricultura, cumplirá las siguientes actividades:

1o. Las propias de un establecimiento bancario con sujeción a lo dispuesto en el presente Estatuto.

2o. Las que correspondan a una compañía aseguradora, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

3o. La administración del subsidio familiar del sector primario, con todas sus prestaciones y servicios, de acuerdo con las normas pertinentes de la Ley 21 de 1982 y normas que la complementan o sustituyan".

PARAGRAFO 1o. Las actividades señaladas en los numerales 2o y 3o del presente artículo, podrán constituir el objeto social de empresas distintas de la Caja Agraria, si así lo decide la Asamblea General de Accionistas mediante la modalidad de la escisión, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 11 y 15 de la Ley 45 de 1990 y normas complementarias.

PARAGRAFO 2o. Las unidades de negocios a que se refieren los numerales 2o y 3o de este artículo tendrán contabilidad de costos.

ARTICULO 3o. El artículo 2.4.1.3.3 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

"ACTIVIDADES TRANSITORIAS: La Caja Agraria continuará desarrollando, con carácter transitorio y hasta su eliminación total, aquellas actividades distintas de las previstas en el artículo 2.4.1.3.1 que ha venido cumpliendo por asignación legal, tales como la comercialización y elaboración de insumos agropecuarios, la compraventa de bienes, asistencia técnica y manejo de granjas de fomento. Con posterioridad al 30 de diciembre de 1992 la Caja Agraria se abstendrá de realizar nuevas operaciones vinculadas a esas actividades.

PARAGRAFO. Tales actividades solo se mantendrán en la medida en que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales asuman el costo de las mismas, sin pérdida para la Caja."

ARTICULO 4o. El artículo 2.4.1.3.4. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

"LIQUIDACION DE ACTIVOS: Para los fines del desmonte a que se refiere el artículo anterior, la Caja Agraria procederá a realizar los activos vinculados a las citadas actividades, dentro de un plazo que no excederá del 30 de diciembre de 1992, a través de mecanismos de amplia publicidad y concurrencia.

El producto de la realización de los activos se destinará en primer término a la satisfacción de los pasivos originados en aquellas actividades, en cuanto fueren exigibles. El remanente constituirá recursos para el desarrollo de las actividades bancarias y de seguros, según lo determine la Junta Directiva de la Caja Agraria".

ARTICULO 5o El artículo 2.4.1.3.5 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

"AJUSTES LABORALES. La Caja Agraria en ejercicio de su autonomía administrativa, tomará las medidas conducentes a la reducción de sus actividades actuales, adecuando su planta física y de personal solo para los requerimientos de las funciones a que se refiere el artículo 2o. del presente decreto"

ARTICULO 6o El artículo 2.4.1.2.2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

"JUNTA DIRECTIVA. Por tratarse de una sociedad de economía mixta en la cual el aporte estatal supera el 90% de su capital, y mientras dicha situación se mantenga, la Junta Directiva de la Caja Agraria cumplirá las funciones de la Asamblea General de Accionistas.

La Junta Directiva estará integrada así:

- a). El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.
- b). El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- c). Dos representantes, con sus suplentes, designados por el Presidente de la República, entre personas de amplia y conocida trayectoria.
- d). Un representante designado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario".

ARTICULO 7o. Adicionase el artículo 2.4.1.4.1 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente párrafo:

"A fin de democratizar el capital, la Junta Directiva de la Caja Agraria podrá autorizar la emisión de acciones de la Clase 'D' a fin de colocarlas entre los usuarios del crédito, los empleados de la entidad u otros accionistas privados".

ARTICULO 8o. El presente decreto deroga los artículos 2.4.1.3.6, 2.4.1.3.7, 2.4.1.3.8, 2.4.1.3.9 y 2.4.1.3.10 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y rige desde la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 4 de julio de 1991.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rudolf Hommes Rodriguez.

La Ministra de Agricultura,

María del Rosario Sintés Ulloa.

### III. NORMAS CONSTITUCIONALES SUPUESTAMENTE INFRINGIDAS

Los demandantes consideran que el decreto-ley 1755 de 1991 viola los artículos 16, 17, 30, 32, 39, 76-12 y 122 de la Constitución de 1886 (bajo la cual se surtió el trámite del mismo) y los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 22, 25, 39, 53, 54, 55, 56, 60, 64, 65, 66, 93, 150-7 y 150-19 de la Constitución de 1991.

### IV. CONCEPTO DE LA INFRACCION

La demanda comienza por destacar el hecho de que el decreto-ley demandado se hubiera tramitado bajo la vigencia de la Constitución anterior, en virtud de facultades extraordinarias conferidas por la ley 45 de 1990, y expedido, firmado y publicado justamente el mismo día en el que se clausuraba la Asamblea Nacional Constituyente y se reemplazaba la Constitución de 1886 por la de 1991. Por lo tanto, en cuanto al trámite la constitucionalidad del decreto debe juzgarse a la luz de la Constitución anterior, pero es también necesario confrontarlo con la nueva Carta, para saber si su desarrollo se ajusta a los parámetros del nuevo orden jurídico del país.

1.- Después de hacer esta precisión relativa al tránsito constitucional, los demandantes proceden a formular su primer argumento. Estiman que el artículo 19 de la ley 45 de 1990 no otorgó facultades PRECISAS para legislar sobre la Caja Agraria al Presidente de la República, violando así, el artículo 76-12 de la anterior Constitución. Para sustentar este argumento, transcriben el texto del citado artículo 19 y resaltan que en dicha norma no se otorgaron precisas facultades para reestructurar la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. La norma sólo habla de reestructurar entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria con régimen de empresas industriales y comerciales del Estado o sujetas a este régimen, lo cual, en opinión de los demandantes, es una afirmación vaga, general y abstracta que se opone a las exigencias de precisión en materia de facultades extraordinarias. Como respaldo a su tesis, citan jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del año de 1933.

2.- El segundo cargo consiste en que la Caja Agraria, quedó expresamente excluida de las facultades conferidas por la ley 45 de 1990, pues el mismo Congreso de la República le dió el carácter de sociedad anónima vitalicia. En efecto, los actores citan una ley de la época del gobierno del Doctor Julio César Turbay Ayala, en la que se definió a la Caja Agraria como sociedad anónima de economía mixta, del orden nacional, perteneciente al sector agropecuario y vinculada al Ministerio de Agricultura y se estableció que tendría una vigencia indefinida salvo que hubiese una causa legal para su disolución y liquidación.

3.- En tercer lugar, los demandantes afirman que la reestructuración de la Caja Agraria es función privativa del Congreso. La facultad que se otorga en el artículo 5o del decreto -reestructurar la planta física y de personal de la Caja-, para adecuarla a las nuevas funciones, entre otras, - mediante un plan de estímulos para el retiro voluntario- viola la Constitución por cuanto solo al Congreso, le compete determinar la estructura de la Administración Nacional, creando, suprimiendo o fusionando las entidades del orden nacional (Art. 150-7o).

Igualmente, el Congreso es el único facultado para regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público (Art. 150-19, literal d). De tal manera que realizar estas funciones a través de un decreto-ley viola la Constitución. Para reforzar este cargo, los actores se refieren al Plan de Estímulos Voluntarios, emanado de la Gerencia de la Caja Agraria, que, al parecer, viola la Constitución en la medida en que solo el Congreso está facultado para fijar el régimen prestacional de los trabajadores oficiales (art. 150-19, literal f), cuyo mínimo está contemplado en la Convención Colectiva y que no puede ser disminuído.

4.- El cuarto cargo tiene que ver con la política de pleno empleo. Consideran los demandantes que el decreto viola diversas normas de la Constitución de 1886, entre ellas, el artículo 16 que ordenaba a las autoridades proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, de esta manera, la estabilidad laboral considerada como un bien de la clase trabajadora se desconoció por el decreto acusado. El artículo 17 que consagraba la protección especial al trabajo. El artículo 32, que ordenaba la intervención de Estado en las relaciones empleador y trabajador, en defensa especial de estos últimos.

Agregan, por último, que la Constitución anterior prohibía expresamente desmejorar derechos de los trabajadores aún en el Estado de emergencia económica. El desconocimiento de estos derechos por parte del decreto acusado lo hace inconstitucional.

Frente a la nueva Constitución, los conceptos de violación se pueden resumir de la siguiente manera:

5.- Los principios tutelares que le daban un carácter protector al derecho del trabajo y que estaban consignados en los primeros artículos del Código Sustantivo del Trabajo, fueron elevados a canón constitucional. No sólo se estableció al trabajo como un valor fundamental del nuevo Estado social de derecho (art. 1), sino que el artículo 25 le otorgó la categoría de derecho fundamental gozando en todas sus modalidades de la especial protección del Estado.

Estiman los actores que el decreto acusado está enmarcado dentro de la política de apertura económica y reconversión industrial, lo que sustentan citando apartes del discurso de posesión del Presidente de la República y de intervenciones del Ministro de Trabajo y Seguridad Social ante el Congreso. Figuras tales como la "insubsistencia con indemnización" rompen la estabilidad laboral y por tanto, violan los principios laborales consagrados en la Constitución.

Para probar que las disposiciones acusadas violan completamente la estabilidad laboral, ilustran con estadísticas el número de personas que han perdido el empleo debido a su aplicación. Por ejemplo, en la Caja Agraria, según los demandantes, más de 4,500 personas han quedado sin trabajo en virtud del decreto. Todo lo cual desconoce las garantías mínimas para los trabajadores, consagradas en los artículos 53, 54, 55 y 56 de la Constitución Nacional.

Los demandantes destacan la contradicción abierta en que incurre el Presidente Gaviria, quien, al tiempo que impulsó una reforma constitucional protectora de los derechos de los trabajadores, hizo otro tanto con normas que desconocen dicho espíritu protector.

6.- Consideran también que el decreto acusado -al establecer una reestructuración de la Caja Agraria mediante los mecanismos de escisión y creación de unidades de negocios, de manera unilateral y aislada-, viola el principio de función social de la empresa (art. 333, inciso 2o) y los principios de solidaridad, democratización de la propiedad, preferencia para los trabajadores, etc. Es al Congreso a quien corresponde regular la constitución de la propiedad accionaria. Luego, una medida como la del decreto no puede tomarse sin ley previa, emanada del Congreso.

7.- Seguidamente, estudian el problema de la protección alimentaria y de la intervención del Estado frente a los servicios públicos con finalidad social. La Constitución establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado y que por tanto debe otorgarse prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. Si la Caja Agraria, por mandato legal, cumple una función de fomento para los sectores menos favorecidos del agro, no podía el Ejecutivo usurpar esas funciones del Congreso. En efecto, la Constitución establece que los servicios públicos serán sometidos a un régimen establecido en la ley (art. 365). Razón de más para afirmar que mediante un decreto el ejecutivo no podía regular esa actividad o renunciar a su claro deber de proteger la producción alimentaria (C. P., art. 65).

8.- Consideran los demandantes, de otra parte, que la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero no puede enmarcarse en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Repugna con la lógica jurídica y a la justicia social que una entidad esencialmente de servicio, sea regulada de la misma manera que todos los demás intermediarios financieros, que, enmarcados dentro del concepto de libre empresa, tienen ánimo lucrativo. La reforma al sistema financiero realizada en desarrollo de la apertura económica, no puede incluir, por su naturaleza, a la Caja Agraria que tiene un carácter esencialmente de servicio.

Desde este punto de vista, el decreto viola el artículo 64 de la Carta que establece el deber del Estado de promover progresivamente el acceso a la propiedad de la tierra, a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la recreación, el crédito, las comunicaciones, la comercialización de los productos y la asistencia técnica y empresarial de los trabajadores agrarios. Al reducirse o suprimirse la Caja Agraria, se incumpliría esta obligación estatal. Por lo demás, una decisión de estas no puede tomarse unilateralmente, sin consultar a los usuarios de la Caja: eso violaría el principio de democracia participativa del artículo 2 de la Carta.

En síntesis, concluyen los demandantes, el decreto viola el artículo 4 que establece que la Constitución es norma de normas; el 5 sobre la primacía de los derechos inalienables de la persona y el amparo a la familia como institución básica de la sociedad; las reglas sobre facultades extraordinarias, por extralimitación del Presidente en su ejercicio y el derecho al trabajo de los empleados de la Caja, por amparar figuras tales como el Plan de estímulos para retiro voluntario.

Por ello solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la norma acusada en todas sus partes.

#### V. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

1. Coadyuvancia. El ciudadano Jorge Enrique Romero Perez, firmante de la demanda principal, presentó escrito de coadyuvancia a la misma, a título, ya no de particular, sino de presidente y representante legal del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Caja Agraria.

2. Impugnación. Dentro del término de fijación en lista los apoderados de los Ministerios de Hacienda y Agricultura Doctores Antonio José Núñez Trujillo y María del Carmen Arias Garzón, respectivamente, consideraron que las disposiciones legales contenidas en el decreto demandado, son constitucionales.

La impugnación a la demanda empieza por anotar que no hay una correspondencia muy precisa entre las normas constitucionales que se dicen violadas y las mencionadas en el desarrollo de los argumentos de inconstitucionalidad. Afirma, en consecuencia, que la Corte debe limitarse al estudio de estas últimas, pues no puede examinar demandas "no puntualizadas o genéricas". (Fl 78).

Seguidamente, reitera la tesis de esta Corte Constitucional según la cual el estudio de constitucionalidad en relación con el contenido de las normas, debe hacerse a la luz de la Constitución vigente al momento de realizar el examen, mientras que en lo que toca con las formalidades para su expedición, la confrontación debe hacerse con la Carta que regía al momento de expedir la norma demandada. Por lo tanto, no puede suceder -como lo pretende la demanda- que se haga un examen en relación con violaciones de contenido material, con base en las normas de la antigua Constitución. Por lo demás, si la demanda considera que la ley 45 de 1990 otorgó facultades imprecisas, debió haber demandado también esa ley, cosa que no hizo.

Hecha esta precisión, los apoderados del Ministerio proceden a examinar la posible violación del antiguo artículo 76-12, en relación con la carencia de una precisa facultad para reformar la Caja Agraria. Al respecto, afirman que era competencia del Congreso expedir los estatutos básicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, esto es, la ley de su creación, o de autorización para crearlas. Puesto que es esta una facultad delegable en virtud del art. 76- 12, nada impedía que así se hiciera, pues las "entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria" comprenden la empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que se dedican a actividades financieras. El término "entidades vigiladas..." del sector público es suficientemente preciso.

No es cierto, como pretende afirmarlo la demanda, que la ley haya otorgado a la Caja Agraria carácter vitalicio. Lo que hizo la ley 27 de 1981 fue darle una vigencia indefinida, pues, por esa época se vencía el término de vigencia de la entidad, establecido en la ley que la creó.

Igualmente, de la lectura del texto de la ley 45 de 1990, se deduce que no hubo la "exclusión expresa" a que hacen referencia los demandantes. En ninguna parte de dicha ley se menciona la razón social de la entidad. Muy por el contrario, dicen los impugnantes, el texto del artículo 19 y los antecedentes legislativos son claros en el sentido de que la intención era otorgar facultades para reordenar las instituciones financieras del sector público. Lo cual incluye, por supuesto, la posibilidad de fusionar, escindir, convertir, etc.

En cuanto a las normas supuestamente violadas de la Carta de 1991, la impugnación considera lo siguiente:

El decreto demandado, desarrolla una facultad otorgada por ley del Congreso y señala la composición y funciones de los órganos de dirección y de administración y las actividades que puede desempeñar la Caja Agraria. No se trata, propiamente, de una reestructuración de la Caja Agraria.

Pero si lo fuera, en todo caso lo podría hacer, porque esa facultad del Congreso es perfectamente delegable, ya que no está dentro de las prohibiciones que, con relación a la figura de las facultades extraordinarias, contempla la Constitución. El decreto no regula nada en relación con la actividad financiera: se trata de un reordenamiento operativo y humano. Tampoco es cierto que regule lo relativo a las prestaciones sociales. Por lo tanto, ninguno de los ataques relativos a estos temas debe prosperar.

En relación con el derecho al trabajo, la impugnación afirma que en ninguno de sus artículos el decreto establece u ordena despidos de trabajadores o adopción de planes de retiro colectivo obligatorio. Simplemente, ordena un redimensionamiento para própositos de adecuar la entidad a las funciones que se le asignan en el mismo decreto. Que esa política este enmarcada dentro de la apertura económica del presidente Gaviria, en ningún momento puede constituirse en un cargo de inconstitucionalidad.

Tampoco puede estudiar la Corte la legalidad de un plan de estímulos para el retiro voluntario emanado de la gerencia de la Caja, pues dicho plan no ha vulnerado el derecho al trabajo, y la Corte no es competente para conocer del mismo. En últimas, dicen los impugnantes, los demandantes ponen a decir al decreto lo que realmente no dice.

No hay violación del artículo 333 que busca, entre otras cosas, aglutinar o agrupar el esfuerzo y la capacidad individuales, mediante la figura de la empresa sin que ello signifique intangibilidad absoluta de la dimensión y estructura de las empresas existentes.

Tampoco es clara la razón por la cual el decreto viola el artículo 58 de la Constitución, pero, en todo caso, nada en él atenta contra la función social de la propiedad consagrada en dicho artículo. Y mucho menos, se trata de una privatización, pues lo que el decreto ordena es una venta de activos, no una transferencia de la propiedad. Por lo tanto, nada tiene que ver el artículo 60 de la Carta.

En cuanto a la posible violación de los artículos 65 y 365, los impugnantes responden que la Caja Agraria no es la única entidad -ni podría serlo- destinada a facilitar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. De otro lado, el concepto de seguridad en la producción alimentaria no ha tenido desarrollo legal, y no siendo un derecho de aplicación inmediata, debe entenderse que se trata de un derecho de desarrollo progresivo. Por último, la Constitución establece que los servicios públicos, si bien deben ser regulados por ley, pueden ser prestados también por particulares o por comunidades organizadas, todo lo cual desvirtúa el cargo a este respecto.

Por lo demás, lo ordenado en el artículo 64 de la Carta en relación con la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios y los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, etc. no es ni puede ser función exclusiva de la Caja Agraria, cuya función principal es y ha sido, otorgar el crédito. Por otro lado, el redimensionamiento operativo que dispone el decreto en nada riñe con lo establecido en el artículo 66 en relación con el tratamiento diferenciado que debe darse al crédito agrario. Desde su creación, la Caja ha sido un establecimiento bancario, que desempeña una actividad esencialmente lucrativa, aunque con énfasis en el fomento de determinado sector.

El último cargo de la demanda, vale decir, que no se podía expedir unilateralmente una disposición de ese tipo, porque ello viola el artículo 55 de la Constitución, se refuta afirmando que el decreto no se expidió para solucionar un conflicto de trabajo y por lo tanto el cargo está fuera de contexto. Por lo demás, una ley nunca es un acto unilateral, en la medida en que es una declaración de la voluntad soberana, es decir de la voluntad del constituyente primario.

Por todas estas razones, los Ministerios de Hacienda y Agricultura solicitan que se declare exequible el decreto.

#### VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Para el Procurador General de la Nación, Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, lo primero es dilucidar cual es el régimen constitucional aplicable para dirimir las acusaciones que por violación -formal o material- de ambas constituciones (1886- 1991) presentan los actores.

En relación con acusaciones por presuntas transgresiones a normas de la Carta de 1886, el Procurador, cita conceptos suyos anteriores y jurisprudencia tanto de la Corte Suprema como de la Corte Constitucional y concluye que el estudio a los primeros cargos en punto a las facultades extraordinarias se debe hacer bajo la preceptiva constitucional anterior, mientras que lo relacionado con las cuestiones de fondo, se debe examinar teniendo en cuenta los cánones superiores vigentes al momento de proferir el fallo, es decir, la Constitución de 1991.

En cuanto a las facultades extraordinarias, se acusa a la ley que las confirió de falta de precisión y al Ejecutivo por excederse en las mismas.

En cuanto a la imprecisión de la norma habilitante, el Procurador analiza la finalidad, el mecanismo, el término, los objetivos y las alternativas, para concluir que dentro de la habilitación se encontraba precisa y expresamente la autorización para reestructurar la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, pues al hacer referencia a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, sobra la remisión expresa a la Caja Agraria. La norma cumple pues, los requisitos exigidos por la jurisprudencia relativos a amplitud con claridad y generalidad con nitidez.

El hecho de que una ley previa hubiera señalado el carácter vitalicio de la Caja Agraria no puede servir de argumento para afirmar que la ley de facultades debía referirse expresamente a esta entidad. Dado que esta entidad pertenece, por su naturaleza a las indicadas en la ley, solo puede decirse que estaba excluida de ella si la ley habilitante lo hubiera hecho de manera textual.

En cuanto al exceso por parte del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades, el Procurador enfáticamente afirma que la competencia para reestructurar la Caja Agraria no es privativa del Congreso. A este le correspondía, según la Constitución anterior, expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas

industriales y comerciales del Estado. El Congreso podía delegar esta atribución -artículo 76-10- al Ejecutivo, en los términos del numeral 12 del mismo artículo 76. Por ello, estos cargos no deben prosperar.

Al abordar el estudio material, esto es, la virtual violación a la Constitución de 1991, el jefe del Ministerio Público empieza por ubicar a la Caja Agraria en el contexto de su formación, objetivos y funciones, con fundamento en la ley que la crea -ley 57 de 1931- y en las varias normas que la han modificado y reestructurado.

Seguidamente procede a estudiar los cargos de la demanda, no sin antes afirmar que estos no son claros ni concretos y que la gran mayoría resultan ajenos al decreto acusado.

A propósito del cargo de la demanda según el cual, el decreto desprotege al trabajador porque está enmarcado dentro de la denominada "apertura económica y reconversión industrial", afirma que las políticas del gobierno no tienen la virtualidad de constituir ninguno de los extremos que se deben confrontar dentro del juicio constitucional.

En relación con el cargo según el cual el decreto ordena el despido de los trabajadores y la adopción de planes de retiro colectivo obligatorio, afirma que él se sustenta sobre hipótesis que no existen y que ni siquiera se intuyen en el decreto. Deduce el Procurador que la Caja Agraria hizo uso del plan de estímulos para retiro voluntario y demás eventos que contemplaba el inexecutable decreto 1660 de 1990 y que los demandantes vieron en esa circunstancia una oportunidad para inferir una inconstitucionalidad del decreto 1755 de 1991. El argumento, por tanto, carece de sentido, pues este decreto solo ordena un redimensionamiento de la entidad, sin que sea dable suponer qué tipo de medidas se van a utilizar para ello.

En cuanto a la supuesta violación de los artículos 60, 58-3 y 333-3, el Agente Fiscal no ve cómo el establecimiento de la posibilidad de que la junta directiva de la Caja Agraria autorice la emisión de acciones de la clase "D", a fin de colocarlas entre los usuarios del crédito, los empleados de la entidad u otros accionistas privados, pueda vulnerar dichos artículos, pues aquí no se trata de una enajenación de la propiedad.

Termina el Procurador afirmando:

"Finalmente, los restantes cargos, ajenos unos, incoherentes otros y con sesgos de conveniencia en su gran mayoría, relevan a este Despacho de un análisis particular, por lo que procede solicitar, con fundamento en lo expuesto, la exequibilidad de todo el Decreto 1755 de 1991"

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### A. Competencia.

En razón a lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución política, esta Corporación es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno en virtud de una ley de facultades. Tal es el caso del decreto objeto de esta demanda.

### B. Norma constitucional aplicable.

Lo primero que tiene que determinar esta Corte es el texto constitucional a la luz del cual estudiará la exequibilidad del decreto demandado.

Como lo ha reiterado la jurisprudencia los vicios de forma predicados contra actos sujetos a control constitucional deben ser estudiados a la luz de los preceptos vigentes al momento de la expedición del mencionado acto. Esto es así, por que mal podría exigirse determinadas formalidades y procedimientos en la expedición de un acto, si estos no se encontraban vigentes al momento en que el dicho acto fue tramitado y expedido.

Es por eso que esta Corte ha dicho que:

"...en lo que respecta a la determinación sobre si fueron atendidas o desconocidas las formalidades a las que estaba sujeta la expedición de las normas en controversia, mal podría efectuarse la comparación con los requerimientos que establezca el nuevo régimen constitucional ya que éste únicamente gobierna las situaciones que tengan lugar después de iniciada su vigencia y, por ende, la constitucionalidad por el aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio"<sup>1</sup>

Diversas providencias, tanto de la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>, como de esta Corporación, han coincidido en aceptar esta tesis, la única posible dado que la Constitución de 1886 fue la fuente de validez de la norma acusada.

Por lo tanto, el examen sobre si el decreto que aquí se acusa está viciado de inconstitucionalidad por vicios de forma, se hará a la luz de la Constitución vigente al momento en que se expidió, esto es, bajo la Carta de 1886.

Ahora bien, la demanda formula una serie de cargos contra el contenido material del decreto y sus efectos bajo la nueva Constitución. El estudio de ellos como también lo ha señalado esta Corte, debe hacerse a la luz de la Constitución vigente al momento de proferir el fallo, pues lo que se juzga es el contenido de la norma, el cual debe ser coherente, ya no con la Carta vigente al momento de su expedición, sino con el Estatuto Fundamental que rija al momento de su aplicación.

Juzgar la aplicación de una norma respecto de una Constitución derogada, sería no solo un ejercicio inocuo, sino carente de toda lógica jurídica. Por estas razones el análisis de constitucionalidad respecto de los cargos que señalen vicios en el contenido material de la ley, ha de hacerse frente a la Constitución de 1991.

C. Los cargos de inconstitucionalidad frente a la Carta de 1886.

Como se advirtió en el literal que antecede, la Corte se limitará a conocer los cargos fundamentados en la Carta de 1886, sólo en aquellos aspectos que tengan relación con presuntos vicios de forma en la expedición del decreto acusado. En consecuencia, no se considerarán por improcedentes, los cargos de forma que tengan fundamento en la Constitución de 1991.

De los cargos de la demanda se deducen presuntas vulneraciones a los artículos 76-10, 76-12 y 118-8 de la Constitución de 1886. Los demandantes señalan en primer lugar, que las facultades otorgadas al Presidente no eran precisas; en segundo lugar que la Caja Agraria estaba expresamente excluida de las entidades que podían ser objeto de regulación en virtud de la ley de atribuciones y por último, en que la reestructuración de las instituciones de la naturaleza de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, es función privativa del Congreso y por lo tanto, el Presidente se excedió en el ejercicio de las facultades otorgadas.

1. El grado de precisión de las facultades conferidas al Presidente de la República.

Ante todo es importante aclarar que el primer cargo de inconstitucionalidad se predica, no del decreto ley 1755 sino de la ley de facultades que autorizó al Gobierno para dictarlo -art. 19 de la ley 45 de 1990-, disposición que no es objeto de esta demanda.

Ahora bien, como el segundo cargo de la demanda se funda en la virtual extralimitación del Ejecutivo en el uso de las facultades otorgadas, considera esta Corte de especial importancia determinar el grado de precisión de la ley de facultades, para esclarecer las atribuciones que fueron otorgadas al Ejecutivo por su conducto.

El artículo 19 de la ley 45 de 1990 señala:

"Artículo 19: Reordenamiento de la operación de algunas instituciones financieras: De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro del término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, determine la fusión, absorción, escisión, transformación, conversión, modificación de la naturaleza jurídica, liquidación y cesión de activos, pasivos y contratos de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria con régimen de empresas industriales y comerciales del Estado o sujetas a este régimen. En desarrollo de tales facultades, el Presidente de la República podrá señalar la composición y funciones de los órganos de dirección y de administración, y determinar las actividades especiales que podrán cumplir las mencionadas instituciones".

En materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto "precisión" se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. La Corte Suprema de Justicia, estableció nitidamente el alcance y significado del concepto que aquí se estudia, al señalar:

"la exigencia constitucional del artículo 76-12 sobre la precisión en las facultades legales otorgadas no significa que éstas tengan que ser necesariamente, ni siempre, detalladas, minuciosas o taxativas, sino que, sin adolecer de imprecisión, puedan válidamente contener mandatos indicativos, orientadores, sin que por ello dejen de ser claros, nítidos e inequívocos.

Es así como la Corte en diversas ocasiones ha dado paso de exequibilidad a las leyes de facultades extraordinarias relativas a las expediciones de los actuales Códigos de Procedimiento Civil, de Comercio, de Policía y Penal, entre otros, las cuales, aunque por la extensa y compleja materia a que se referían, contenían formulaciones amplias y genéricas de habilitación legislativa al Gobierno, fueron sin embargo, catalogadas como precisas."

Continúa la Corte:

"Por axioma antinómico, lo que semánticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado; pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genérico cuando es limitado y nítido. Tampoco es admisible identificar como extensivo de lo preciso lo restringido o lo expreso."

"Una ley de facultades en la que para evitar el cargo de imprecisión hubiere que detallar en forma minuciosa un recetario exhaustivo de las materias conferidas, como condición de su validez constitucional, perdería su esencial razón de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario. Lo que exige la Constitución es su claridad, su inequívocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad."<sup>3</sup>

De acuerdo a lo anterior, cuando las facultades otorgadas al Ejecutivo sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas.

Por otra parte, el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. El ordenamiento jurídico colombiano permite a cualquier operador del derecho saber cuáles son las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria con régimen de empresas industriales y comerciales del Estado o sujetas a este régimen y por lo tanto, cual es el ámbito material de intervención presidencial.

No es cierto, como dice el demandante, que las facultades deban señalar taxativamente cada una de las cuestiones particulares. Basta con indicar de manera clara y sin lugar a error las facultades que se otorgan, sin importar que estas se expresen en forma amplia o general.

Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión. Así lo estableció la Corte Suprema de Justicia cuando afirmó:

"lo amplio y lo preciso son compatibles y lo contrario de lo amplio es lo restringido; lo contrapuesto a lo delimitado no es lo minucioso sino lo indeterminable o ilimitado, y lo opuesto a lo claro no es lo implícito, sino lo oscuro. Razones por las cuales una ley de aquellas no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable y no ambigua"<sup>4</sup>

Desde esta perspectiva, es indudable que la ley otorgó precisas facultades al Presidente, para que en el término de un año, a partir de su vigencia, determinara la fusión, absorción, transformación, conversión, modificación, de la naturaleza jurídica, liquidación, y cesión de activos pasivos, y contratos de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria con régimen de empresas industriales y comerciales del Estado o sujetas a este régimen.

Por lo tanto, esta Corte considera que el Presidente de la República estaba expresamente facultado para intervenir en la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, que, como se explicará es una sociedad de economía mixta, vigilada por la Superintendencia Bancaria y sometida al régimen legal de las empresas industriales y comerciales del Estado.

2. La virtual extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de las facultades otorgadas.

2.1. Las normas<sup>5</sup> que crearon y desarrollaron la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, especialmente la ley 57 de 1931, la definieron como una sociedad anónima de economía mixta, de naturaleza bancaria o financiera, con funciones de fomento para el sector agrario, industrial y minero; del orden nacional, perteneciente al sector agropecuario, vinculada al Ministerio de Agricultura, vigilada por la Superintendencia Bancaria y sometida al régimen legal de las empresas industriales y comerciales del Estado. (Subraya la Corte).

Dada la naturaleza jurídica de la Caja Agraria, forzoso es concluir que se encuentra comprendida dentro de las instituciones que podían ser objeto del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República a través del artículo 19 de la ley 45 de 1990. Si el legislador hubiera querido excluir a esta institución del ámbito material objeto de regulación extraordinaria, ha debido hacerlo de manera clara, precisa y textual.

Ahora bien, los demandantes afirman que la Caja Agraria estaba excluida del ámbito material de regulación cedido al Presidente, dado que una ley previa le había atribuido a esta institución el carácter de "vitalicia".

La ley a la que se refiere la demanda, sin citarla en forma expresa, es la 27 de 1981, que amplió de manera indefinida el término de existencia de la Caja Agraria, reformando el artículo 21 de la ley 57 de 1931 que le señalaba un término de vigencia de 50 años.

Lo que hizo el legislador entonces no fue declarar el carácter vitalicio, inmodificable y perpetuo de la Caja Agraria, sino establecer un término indefinido para su vigencia. Esta interpretación es la que indudablemente se deduce de la ley 27 y la única que de otra parte es coherente con la actividad legislativa, pues es claro que una ley ordinaria no puede crear a perpetuidad una institución, cerrando el paso a futuras leyes que decidan la modificación, liquidación y disolución de la misma.

En conclusión, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, estaba incluida en el objeto material de la regulación extraordinaria y por lo tanto cuando el Presidente de la República modificó su estructura no se extralimitó en el ejercicio de las facultades conferidas.

2.2. La demanda señala que el decreto acusado es inconstitucional en la medida en que las facultades para reestructurar las empresas industriales y comerciales del Estado así como las sociedades de economía mixta, son privativas del Congreso.

En este punto, la Corte advierte que los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la Carta de 1886 atribuían al Congreso, entre otras, la función de regular los aspectos del servicio público y de expedir los estatutos básicos de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales o comerciales del Estado. Es pues, al órgano legislativo a quien compete en primera instancia expedir la ley que determine el régimen legal de existencia de las entidades antes mencionadas.

Ahora bien, el numeral 12 del citado artículo 76, permitía que el Congreso revistiera- durante un tiempo limitado- al Presidente de la República de precisas facultades legislativas, en ciertas y determinadas circunstancias. La Carta permitía entonces una excepción temporal y precisa al régimen de competencias de las distintas ramas del poder público, otorgando al Congreso la facultad de ceder algunas de sus funciones al ejecutivo en cabeza del Presidente. A través de estas facultades el gobierno quedaba autorizado para ejercer algunas de las funciones -aquellas delegables- que competen al legislativo, dentro de las cuales sin duda, se encontraban las consignadas en el numeral 10 ya mencionado.

Así las cosas, la ley 45 de 1990 podía-, tal y como lo hizo, dentro del marco constitucional vigente hasta 1886-, delegar en el Presidente la función de modificar el régimen legal de existencia de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero y por lo tanto al expedir el decreto estudiado, que tiene por objeto el reordenamiento de algunas de las operaciones de la sociedad mencionada, el Presidente no extralimitó en ningún sentido las facultades otorgadas.

Se señala en la demanda que el artículo 5 del decreto acusado faculta a la Caja Agraria para que en ejercicio de su autonomía administrativa tome las medidas conducentes para la reducción de las actividades actuales, adecuando su planta física y de personal sólo para los requerimientos de las funciones que debe cumplir a partir de la expedición del mismo. Señalan los demandantes que la reestructuración de la

planta física y de personal de una entidad de la naturaleza de la Caja agraria es función privativa del Congreso.

Como se dijo antes, al expedir el decreto estudiado el Presidente ejerció las facultades atribuidas, de señalar la composición y funciones de los órganos de dirección y administración de la Caja agraria y determinar las actividades especiales que esta entidad puede cumplir. En desarrollo de tales atribuciones, el decreto consagra la facultad de la Caja Agraria para redimensionar su planta física y de personal, acorde a sus nuevas actividades.

Es claro, que, cuando una norma de jerarquía legal señala las actividades que puede cumplir una determinada institución, puede, al mismo tiempo facultarla para que en ejercicio de su autonomía administrativa adecúe su planta física y de personal a las nuevas funciones a ella atribuidas. Dicha facultad no quebrantó las normas existentes en la Carta de 1886, ni violenta tampoco las prescripciones de la Constitución vigente.

Valga simplemente hacer énfasis en el hecho de que la norma fundamental de funcionamiento interno de una sociedad de economía mixta son sus estatutos. Que si bien el Congreso es quien autoriza su creación, hay cosas que son del resorte de la sociedad, como ejecutar los cambios necesarios en la planta física y de personal para adecuarla a las nuevas actividades.

Así se desprende de los numerales 9 y 10 del artículo 76 de la Carta de 1886, que atribuían al Congreso la facultad de expedir los estatutos básicos de las sociedades de economía mixta. No puede entenderse que la reestructuración de la planta física y de personal este incluida en los estatutos básicos de la entidad. Al Congreso toca pues lo macro, lo general, y al órgano competente según los estatutos de cada entidad, le corresponde ejecutar las leyes adecuando la planta física y de personal a las funciones que estas le atribuyan, reformen o supriman.

Ahora bien, al redimensionar la planta física y de personal, la entidad debe respetar los derechos constitucionales fundamentales y particularmente el derecho al trabajo, pero dado que esta tarea se desarrolla a través de normas de carácter administrativo, tal y como lo dispone la Constitución, no es esta Corte la encargada de juzgar su adecuación a ella.

2.3 Señala la demanda que es tarea exclusiva del Congreso regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora, y cualquier otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público y que por tal razón el decreto que se estudia se encuentra viciado de inconstitucionalidad.

No cree esta Corte pertinente entrar en la polémica sobre si las medidas adoptadas en el decreto que se estudia son ciertamente medidas de carácter financiero, bursátil, asegurador, etc, pues basta, para resolver el cargo que aquí se plantea, aplicar el razonamiento utilizado en el punto inmediatamente anterior.

El artículo 76 de la Carta de 1886, facultaba al Congreso para intervenir en la órbita financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra que se relacionare con el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro privado. Tales facultades podían ser delegadas al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el numeral 12 del mismo artículo.

Así las cosas, la competencia para la reestructuración de una entidad como la Caja Agraria que implique intervención en las órbitas señaladas, es en primera instancia, exclusiva del Congreso, pero en virtud de una atribución extraordinarias, el Presidente de la República puede legítimamente adelantar tal tarea.

Se trata del cumplimiento de funciones que la propia Constitución adscribía originariamente al Congreso, pero que en virtud de lo dispuesto en el artículo 76-12, podían ser objeto de delegación a través de una ley de facultades al Presidente de la República.

D. Los cargos de inconstitucionalidad frente a la Carta de 1991.

Por las razones señaladas en el acápite B, la Corte al estudiar la constitucionalidad del decreto demandado frente a la Carta de 1991, se limitará a conocer de los cargos que hagan referencia al contenido de los preceptos cuestionados y no a los presuntos vicios de forma, trámite o competencia. Esto es así, por cuanto mal podría juzgarse el cumplimiento de requisitos formales que no estaban vigentes al momento de expedir la norma acusada.

Los argumentos de la demanda se fundan especialmente en el hecho de que el decreto se encuentra enmarcado en la política de apertura económica y reconversión industrial que implica de una parte una flexibilización del régimen laboral, a partir de la cual se han diseñado planes de "retiro voluntario", que no solo cambian la estabilidad laboral por dinero, sino que vulneran los derechos mínimos de los trabajadores, pactados en las convenciones colectivas; y de otra un desconocimiento de los fines propios del Estado social, particularmente en lo que se refiere a la intervención en la economía para el logro real y efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por lo anterior, a juicio de esta Corte el estudio de los cargos que adelante se hace exige analizar antes un aspecto general que en este momento se torna de vital importancia: la relevancia constitucional de las políticas macroeconómicas de modernización del Estado y apertura económica y la importancia de los derechos fundamentales como objeto y límite de tales políticas. No puede la Corte pasar de largo sobre este aspecto, que es, en últimas, el que determinará el contenido del juicio de constitucionalidad sobre el decreto estudiado.

1. Políticas macroeconómicas: relevancia constitucional

1.1. Consideraciones preliminares

Como lo ha dicho reiteradamente esta Corporación, la Constitución nacional de corte finalista o teleológico recoge la doctrina constitucional

contemporánea y consagra un Estado interventor a través de un conjunto sistemático de disposiciones jurídicas destinadas a la realización de un orden económico y social justo, dentro del marco del Estado social de derecho.

La Carta no se limita entonces, a regular la organización supra estructural del poder público. No. El constituyente recogió la tradición occidental de postguerra y con ella una nueva visión del derecho constitucional, de la cual deben destacarse cuando al menos tres elementos esenciales.

En primer lugar, el nuevo derecho constitucional diseña un marco económico ontológicamente cualificado, que parte del reconocimiento de la desigualdad social existente (art. 13), de la consagración de ciertos y determinados valores como la justicia y la paz social, principios como la igualdad y la solidaridad, y derechos y libertades civiles, sociales, económicos y culturales que conforman la razón de ser y los límites del quehacer estatal. No se trata entonces de un texto neutro que permita la aplicación de cualquier modelo económico, pues las instancias de decisión política deben de una parte respetar los límites impuestos por el conjunto de derechos, y de otra operar conforme a los valores y principios rectores que la Carta consagra, así como procurar la plena realización de los derechos fundamentales.

En segundo lugar, la Constitución dota al Estado de una serie de instrumentos de intervención en la esfera privada, en el mundo social y económico, con el fin de que a partir de la acción pública se corrijan los desequilibrios y desigualdades que la propia Carta reconoce y se pueda buscar, de manera real y efectiva, el fin ontológicamente cualificado que da sentido a todo el ordenamiento.

En tercer lugar, la Carta otorga a los agentes sociales, individuales y colectivos, mayores instrumentos de gestión, fiscalización, control y decisión sobre la cosa pública.

No se trata entonces, como ya lo ha manifestado esta Corporación, de un texto indiferente frente al comportamiento económico del Estado o de los particulares. Las reglas fundamentales introducidas por la Constitución se convierten, a la vez, en razón de ser y en límite de las acciones públicas y privadas.

Ahora bien, es cierto que la Carta crea un marco general de regulación económica, pero mal podría un texto -que pregona como fundamental el principio de la democracia-, constitucionalizar un modelo económico restringido, rígido, inamovible, que tuviera como efecto legitimar exclusivamente una ideología o partido y vetar todas aquellas que le fueren contrarias.

El principio democrático supone la idea de alternación y esta solo se cumple si es posible que se debata en el panorama político con ideas y doctrinas diferentes a partir de las cuales la voluntad popular, representada en las urnas elija la que a su juicio desarrolle de mejor manera los conceptos de justicia que encierra la Carta política.

Es importante señalar entonces que el marco constitucional otorga a los actores políticos un amplio margen de libertad, al interior del cual es posible diseñar modelos económicos alternativos. Pero dichos modelos deben, en todo caso, estar encaminados a la realización de los valores que consagra la Carta, a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por la efectividad de los derechos constitucionales. Existe entonces entre las instituciones constituídas de representación popular y el texto constitucional una doble relación de libertad y subordinación.

No caben, pues, en el sistema jurídico colombiano, proyectos o normas discriminatorias o que vulneren la igualdad de oportunidades, o tiendan a desproteger la libertad de empresa dentro del marco de una economía social de mercado, o a menoscabar el derecho al trabajo y los otros derechos fundamentales que, como ya lo ha dicho esta Corte, forman parte del orden público constitucional.

Lo anterior permite afirmar que las políticas públicas, administrativas o económicas del Estado, no son atentatorias del orden constitucional, por el mero hecho de basarse en determinadas concepciones políticas o económicas. Así, por ejemplo, las políticas de privatización, reconversión industrial y en general modernización del Estado encuentran respaldo constitucional en los principios de eficiencia y eficacia de la administración, siempre, eso sí, que se realicen dentro de los límites expresos arriba enunciados.

Como lo ha dicho esta Corte, la eficiencia y eficacia son también principios rectores del comportamiento del Estado social de derecho:

"la eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2o, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio cumplimiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2o, 277 numeral 5o y 343, relativos al control de gestión y resultado y a la eficiencia como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 48, 49, y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución política"<sup>6</sup>.

Ahora bien, es cierto que las políticas mencionadas encuentran un respaldo constitucional solo en la medida en que tiendan a la protección de los bienes y derechos consagrados en la Carta.

## 1.2. La modernización del Estado colombiano.

Por su contenido, objetivos y alcance, es claro que el decreto acusado se enmarca dentro de ese proceso declarado y consciente de "modernizar" el Estado a través de reestructuraciones más o menos profundas de algunos de sus entes a través de los cuales ha venido haciendo sentir su presencia en la sociedad colombiana. Por eso no son impertinentes algunas consideraciones acerca de la modernización en general y la modernización del Estado colombiano en particular, proceso este que a nivel de una institución como la Caja Agraria ha de desarrollarse en perfecta consonancia con los valores, principios y normas de la Constitución de 1991, en la forma que esta Corte ha tenido ya

ocasión de señalarlo, lo cual se reiterará más adelante.

En el lenguaje actual "modernización" y "modernidad" son expresiones que se utilizan para denominar fenómenos sociales distintos. El primero se refiere a procesos económicos, tecnológicos y políticos ocurridos principalmente a partir de la revolución industrial. El segundo cobija particularmente las transformaciones ocurridas en los ámbitos del arte, la cultura y la sensibilidad de Occidente a partir del Renacimiento<sup>7</sup>.

En un intento por superar el subjetivismo y las connotaciones ideológicas de la idea ochocentista de "progreso" se ha definido la modernización como un proceso continuo de cambio social consistente en:

"La rápida y masiva aplicación de ciencia y tecnología basada en la fuerza motriz de las máquinas a esferas (total o parcialmente) de la vida social (económica, administrativa, educacional, defensiva), implementada o puesta en práctica por la Intelligentsia indígena de una sociedad<sup>8</sup>.

Pero por su propia naturaleza la modernización trasciende y se manifiesta también en niveles distintos del estrictamente sociológico, tales como el literario e histórico.

Conscientes de que la poesía se enamora del instante que se hace poema, sus cultores han ido en pos de la modernidad -figura que consideran magnética y elusiva a la vez- con resultados sorprendentes y hasta desconsoladores si hemos de reparar en la experiencia de seres tan vitales, actuales y cercanos como Octavio Paz, cuando escribe:

"Qué es la modernidad?. Ante todo, es un término equívoco: hay tantas modernidades como sociedades. Cada una tiene la suya. Su significado es incierto y arbitrario, como el del período que la precede, la Edad Media. Si somos modernos frente al medioevo, seremos acaso la Edad Media de una futura modernidad?. Un nombre que cambia con el tiempo, es un verdadero nombre?. La modernidad es una palabra en busca de su significado: es una idea, un espejismo o un momento de la historia?. Nadie lo sabe a ciencia cierta. Poco importa: la seguimos, la perseguimos.

( . . . )

Simultaneidad de tiempos y de presencias: la modernidad rompe con el pasado inmediato sólo para rescatar el pasado milenario y convertir la figurilla de fertilidad del neolítico en nuestra contemporánea. Perseguimos a la modernidad en sus incesantes metamorfosis y nunca la logramos asirla. Se escapa siempre: cada encuentro es una fuga, la abrazamos y al punto se disipa: sólo era un poco de aire. Es el instante, ese pájaro que está en todas partes y en ninguna. Queremos asirlo vivo pero abre las alas y se desvanece, vuelto un puñado de sílabas. Nos quedamos con las manos vacías<sup>9</sup>.

Más allá de estas dudas y profundas observaciones poéticas acerca de la naturaleza y realidad de la modernidad, serios analistas de nuestro acontecer histórico observan que:

"Hace apenas 30 o 40 años el proceso histórico del país dejaba todavía en duda el ingreso a la modernidad, incluso en su forma más restringida de desarrollo económico (muchos analistas de los 60, como Arrubla, mostraron que aún esto sería imposible) para no hablar de la firmeza de sus formas de autoritarismo cultural y político. Hoy tras un proceso de una velocidad que no tuvo pares en los países clásicos, Colombia está claramente en el mundo moderno, así sus sectores modernos se apoyen en las instituciones tradicionales, convivan con ellas y las reconstruyan permanentemente<sup>10</sup>

En sus consideraciones finales el profesor Melo sugiere que la modernidad no es un beneficio inequívoco y que los costos de su triunfo han sido tal vez excesivos y se pregunta por último:

"Si será posible reconstruir el delgado tejido de nuestra civilización sin proponer nuevas utopías de convivencia social y de ordenamiento económico en un país que se resigna cada vez más al caos y a la violencia, con la casi única condición de que continúe el desarrollo económico<sup>11</sup>.

A nivel del Estado, particularmente en cuanto respecta a sus relaciones con la sociedad civil, el ideal o supremo desideratum en lo administrativo se traduce en la dominación racional legal -burocrática según la concepción de Max Weber vale decir, como:

"La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, atendida al expediente es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en los servicios, aplicabilidad formalmente, universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados<sup>12</sup>.

La legitimación de este ejercicio burocrático en lo político y en lo administrativo descansa por entero en el sistema legal.

En opinión del señor Presidente de la República, uno de los grandes males de Colombia es su deficiente administración pues el Estado ha incursionado en actividades que no le correspondían o que hubieran podido ser realizadas en mejor forma por los particulares. Por eso,

Queremos insertar a Colombia en la corriente del desarrollo, pero debemos admitir que será difícil hacerlo mientras no comprometamos todos nuestros esfuerzos. El Estado ha dilapidado, en más de una ocasión, los limitados recursos de que dispone. En muchos casos, se han destinado a fines que no son prioritarios. Hay exceso de regulaciones y trámites que obviamente encarecen los costos de la gestión administrativa y son el mejor caldo de cultivo para la corrección.

Un país que como el nuestro vive en una constante de cambio y evolución, no puede moverse dentro de un régimen administrativo asfixiante y

rígido. La excesiva centralización del poder y de las decisiones así como la falta de compromiso de algunos funcionarios con su país y con las instituciones que representan, son algunos de los grandes impedimentos para llevar a Colombia por los caminos de la modernización y situarla con posición ventajosa a las puertas del siglo XXI<sup>13</sup>.

Algunos funcionarios encargados del programa de modernización que actualmente se realiza en el país se han propuesto lograr que el país ocupe una posición ventajosa en el concierto internacional, lo cual supone, entre otras cosas, hacer parte de lo que Toffler denomina los Estados rápidos.

"Para avanzar hacia la realización de este propósito, durante los últimos años, se ha adoptado una serie de reformas que buscan crear condiciones favorables para la internacionalización de nuestra economía. Entre ellas conviene mencionar las modificaciones al régimen de comercio exterior, laboral, financiero, tributario, de Aduanas, de Puertos, ferrocarriles y carreteras.

En materia laboral, se tomaron decisiones en áreas como la retroactividad de las cesantías y el carácter subjetivo del proceso laboral con el fin de eliminar las distorsiones existentes en el mercado, que además de elevar los costos, se constituían en un obstáculo para la generación de empleo<sup>14</sup>.

Con agudeza y precisión el profesor Víctor Manuel Moncayo describe las tendencias contemporáneas dominantes en materia de reorganización funcional del aparato estatal como sigue:

"En los últimos tiempos, la reorganización del funcionamiento de los Estados, señala como tendencias principales la intervención del Estado exclusivamente a solicitud o por demanda de los particulares; el sometimiento de la acción pública a la aprobación y evaluación permanente de la ciudadanía; la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación conjuntamente con el sector privado; el interés estatal por las decisiones privadas de inversión que tienen relación con su gestión y, sobre todo, la sujeción de las decisiones públicas de asignación de recursos a la validación directa o indirecta por la comunidad.

En este contexto general, los nuevos propósitos de búsqueda de eficiencia y de respeto al criterio de participación de la comunidad ciudadana pueden plasmarse en innumerables formas y vías institucionales de intervención pública y de relación entre los sectores público y privado. Por esta razón, tales formas de intervención y de interrelación deben tener la potencialidad de cambiar ágilmente, según se modifiquen las circunstancias de producción y circulación de mercancías y las condiciones de vida de la población. Las orientaciones más recientes exigen, en consecuencia, desde el punto de vista de las órbitas funcionales de las ramas del poder:

- La restricción de las competencias del órganos legislativo al campo de señalamiento de las orientaciones y directrices esenciales y más generales de la acción del Estado y, en particular, de los demás órganos.
- La capacidad del Ejecutivo para adoptar decisiones ágiles, flexibles y oportunas.
- La estructuración de la Rama Administrativa en función de la atención a las necesidades de la comunidad, tal y como son percibidas por ésta, reconociendo que ella debe siempre, en cuanto sea posible, intervenir para justificar y aprobar el gasto público<sup>15</sup>

El actual proceso de modernización del Estado colombiano se está llevando a cabo mediante instrumentos jurídicos de diversa índole. Unos como es el caso de la preceptiva acusada, provienen de leyes de facultades extraordinarias y decretos Otros tienen su origen directamente en el ejercicio de facultades transitorias de raigambre constitucional.

Todos estos instrumentos sin embargo se enmarcan dentro del denominador común de servir en mayor o menor grado los propósitos explícitos e implícitos de la modernización.

Por la circunstancia antes mencionada, el análisis de las normas acusadas debe hacerse dentro del contexto global de la modernización y en cuanto la restructuración del Estado prevista por el Constituyente corresponda realmente a los fines propios de la forma de Estado que nos rige.

Consciente de lo anterior, la Corte estima necesario hacer aquí una muy somera referencia también a lo que ha venido ocurriendo con restructuraciones de entidades estatales realizadas, como antes se señaló, con instrumentos diferentes lo cual ha originado divergencias entre quienes consideran que las atribuciones para reestructurar entidades y organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público no tiene el alcance de permitirle al gobierno tal modificación y quienes, por el contrario, estiman que las facultades otorgadas poseen un alcance más amplio que es precisamente el que justifica su otorgamiento para ejercer facultades que de ordinario le competen al gobierno.

Algunos miembros de la Comisión creada por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política han hecho conocer su pensamiento acerca del alcance de las facultades que dicho precepto confiere al gobierno nacional. Su interpretación ha sido en buena parte de carácter lingüístico y literal. Pero también han tenido en cuenta que la historia del artículo 20 constitucional transitorio indica que:

"Se expidió para que la administración, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta de carácter nacional estén "en consonancia" con la nueva Constitución, particularmente "con la redistribución de competencias y recursos que ella establece" entre la administración nacional, departamental y municipal<sup>16</sup>.

En documento posterior, tales miembros examinaron los antecedentes del precepto constitucional a fin de estimular una mayor comprensión de sus propósitos y luego determinaron su contenido y alcance a partir de las características específicas de la norma, su titular, las atribuciones que confiere, el plazo para su ejercicio y las acciones que ella demanda.

Analizado el alcance de la expresión "ponerlos en consonancia" contenida en el mandato constitucional afirman que:

"Para el caso de que nos ocupa implica que las entidades del orden nacional que se mencionan en el art. transitorio 20 de la Constitución, deben adecuarse en su estructura y forma de actuar a los nuevos mandatos constitucionales. Los autores del documento tienen buen cuidado de comentar brevemente algunos de dichos mandatos<sup>17</sup>".

Luego se ocupan de establecer el alcance de las atribuciones conferidas al gobierno para suprimir, fusionar o reestructurar entidades.

Concluyen que la acción que otorga mayor amplitud al gobierno es la de reestructurar por cuanto permite la reforma de la generalidad de las entidades del orden nacional.

En ejercicio de ella el gobierno podrá tomar medidas como las siguientes:

- Suprimir -fusionar o crear dependencias dentro de una misma entidad u organismo.
- Suprimir, modificar o adicionar funciones dentro de una misma entidad.
- Suprimir, modificar o diseñar procedimientos atinentes a una misma entidad.
- Trasladar dependencias de una entidad a otra.
- Trasladar funciones de una entidad a otra.
- Modificar la naturaleza jurídica de una entidad.
- Escindir entidades, separando sus funciones de acuerdo con sus características y naturaleza<sup>18</sup>.

Luego de la expedición de numerosos decretos, un serio estudioso del tema pone de presente que el actual proceso tal vez no puede denominarse con justicia modernización del Estado, comoquiera que:

"La reforma (quizás una denominación más adecuada que la de modernización del Estado) es menos amplia de lo que inicialmente se pudo pensar. Esto puede ser consecuencia de las limitaciones que se sintieron al analizar la fuente de las facultades reformistas. La mayor parte de las disposiciones dictadas se refieren a reorganizaciones internas de ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos y la heterodoxa figura de las *unidades administrativas especiales*, de aquellas que se hacen con frecuencia por ministerios o sectores<sup>19</sup>.

Esta Corporación ha tenido ya oportunidad de fijar su criterio en cuanto concierne a la modernización del Estado en términos en los cuales prevalece una honda preocupación por el hombre, a saber:

"La Corte Constitucional encuentra deseable y, más aún, imperativo, a la luz de los retos y responsabilidades que impone el Estado Social de Derecho, que se prevean mecanismos institucionales aptos para alcanzar la modernización y eficiencia de los entes públicos, capacitando a sus trabajadores, estructurando adecuadamente el conjunto de funciones que les corresponde cumplir, reduciendo las plantas de personal a dimensiones razonables y separando de sus cargos a los empleados cuya ineptitud o inmoralidad sean debidamente comprobadas.

Pero, claro está, ello únicamente puede hacerse partiendo de la plena observancia de los principios y disposiciones constitucionales, en especial de aquellos que reconocen los derechos fundamentales de la persona y los que correspondan de manera específica a los trabajadores.

Esa perspectiva de modernización del aparato estatal no puede perder de vista el postulado acogido desde la Encíclica *Rerum Novarum* de Leon XIII y por las declaraciones internacionales de derechos humanos, que constituye elemento medular en la concepción del Estado Social de Derecho y que en Colombia se deriva de claras disposiciones constitucionales (artículos 1, 2, 5, 93 y 94, entre otros), según el cual el Estado y las instituciones políticas y jurídicas que se fundan en su estructura tienen por objetivo y razón de ser a la persona y no a la inversa, de donde se concluye que ningún proyecto de desarrollo económico ni esquema alguno de organización social pueden constituirse lícitamente si olvidan al hombre como medida y destino final de su establecimiento."<sup>20</sup>

### 1.3. La modernización del Estado y el derecho al trabajo

Como queda dicho, el proceso de modernización del Estado no puede vulnerar los derechos constitucionales, los principios rectores del comportamiento económico y social del Estado o los valores protegidos en el mismo texto.

Como se desprende de la propia Carta, el derecho al trabajo forma parte integral del orden público constitucional. De contenido complejo, es garantizado en el texto constitucional en su doble dimensión objetiva y subjetiva. En su dimensión objetiva, el derecho al trabajo vincula de manera prioritaria al poder público, puesto que debe garantizarlo en todo momento y propiciar una política de pleno empleo (art. 54).

En su dimensión subjetiva el derecho al trabajo es no solo la libertad de trabajar, sino la garantía de igualdad en las condiciones de acceso y ejecución de empleo, así como la garantía de la estabilidad laboral, salvo justa causa de despido.

Se trata entonces de hacer compatible la política de modernización del Estado, con los derechos fundamentales de los ciudadanos y en particular con el derecho al trabajo de los servidores públicos. Ellos no tienen por qué asumir una carga mayor que el resto de la sociedad, en la ejecución de políticas que se consideran de interés general.

La sentencia C-479 desarrolla una serie de parámetros necesarios a este respecto. En ella se señala que el proceso de modernización debe respetar al menos dos componentes esenciales del derecho al trabajo: la garantía de estabilidad y el principio de igualdad:

"el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo.

La estabilidad, claro está, no significa que el empleado sea inamovible (...) en nada riñen con el principio de estabilidad laboral la previsión de sanciones estrictas, incluida la separación o destitución del empleado, para aquellos eventos en los cuales se compruebe su inoperancia, su venalidad o su bajo rendimiento. Pero esto no se puede confundir con el otorgamiento de atribuciones omnímodas al nominador para prescindir del trabajador sin relación alguna de causalidad entre esa consecuencia y el mérito por él demostrado en la actividad que desempeña"

Frente al tema de la igualdad, esta Corporación ha señalado que no solo el artículo 13 de la Carta sino el artículo 53, especialmente aplicable a las relaciones de trabajo, ordenan a los poderes públicos a regular las relaciones laborales con estricta sujeción al principio de "igualdad de oportunidades para los trabajadores", que como se dijo en la sentencia citada "debe extenderse a todos los aspectos de la protección que ellas merecen, en aspectos tales como la estabilidad en el empleo, la remuneración mínima vital y móvil, la proporcionalidad de ella a la cantidad y calidad del trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la situación de favorabilidad en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho."

Por último, la Corte señaló que:

"...el empleado público de carrera administrativa es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajo, como el resto del tríplico económico -del cual forman parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse al efecto sin resarcir el perjuicio que su titular en aras del interés público. De allí que, fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo transitorio 20 de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas, en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública...

La Corte Constitucional encuentra deseable y, más aún, imperativo, a la luz de los retos y responsabilidades que impone el Estado Social de Derecho, que se prevean mecanismos institucionales aptos para alcanzar la modernización y eficiencia de los entes públicos, capacitando a sus trabajadores, estructurando adecuadamente el conjunto de funciones que le corresponde cumplir, reduciendo las plantas de personal a dimensiones razonables y separando de sus cargos a los empleados cuya ineptitud o inmoralidad sean debidamente comprobadas.

Pero claro está, ello únicamente puede hacerse partiendo de la plena observancia de los principios y disposiciones constitucionales, en especial de aquellos que reconocen los derechos fundamentales de la persona y los que corresponden de manera específica a los trabajadores.

"...de donde se concluye que ningún proyecto de desarrollo económico ni esquema alguno de organización social pueden constituirse lícitamente si olvidan al hombre como medida y destino de su establecimiento.

"...

"... en desarrollo de estos principios, el artículo 53, inciso final de la Constitución establece:

'La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden memoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores'.

De tal manera que, siendo loables los fines perseguidos por una política gubernamental enderezada a la mayor eficiencia de la función pública, la Constitución Política se convierte en barrera insalvable para su ejecución si aquella desconoce o quebranta derechos fundamentales inherentes a la persona, o si vulnera garantías ya adquiridas por los trabajadores o derechos reconocidos a su favor de conformidad con los mandatos que la preceptiva fundamental consagra. Y, desde luego, para asegurar que así sea, se ha dispuesto precisamente el sistema de control constitucional que a esta Corte corresponde ejercer y ejercerá con decidido empeño respecto de los actos que denuncia el artículo 241 de la Carta, con la honda convicción de que la estricta observancia y exigencia de los principios y normas constitucionales hará que el Estado no olvide que su razón de ser consiste, además del logro del bien común, en la protección y promoción de la persona humana."<sup>21</sup>

En conclusión, la Corte ha establecido que en el proceso de modernizar deben respetarse tanto el principio de democracia participativa establecido en el artículo 20. de la Carta, como los derechos laborales constitucionalizados, los derechos adquiridos y los principios básicos de la carrera administrativa.

Así las cosas, las políticas de modernización del Estado, serán constitucionales sólo si se encaminan a un mejor cumplimiento de las labores que la Carta otorga al poder público y siempre que no lesionen los derechos fundamentales de los habitantes del territorio, especialmente los derechos económicos y sociales de los trabajadores públicos.

### 1.3. La modernización de la Caja Agraria

Desde su fundación, la Caja Agraria fue concebida como el instrumento por excelencia mediante el cual el Estado hace acto de presencia para colaborar a la satisfacción de apremiantes necesidades de pequeños y medianos agricultores y campesinos, particularmente en materia de crédito. Igualmente, ha venido prestando el servicio de asistencia técnica y manejo de granjas de fomento, elaboración y comercialización de insumos agropecuarios y de almacenes de provisión agrícola. Este apoyo estatal incide en los costos que el consumidor paga por los productos de la agricultura y ha contribuido en forma decisiva al proyecto global de industrialización del país, como han reconocido justamente autorizados analistas de nuestra historia económica.

Con el transcurso del tiempo, la institución se convirtió en una de las más importantes entidades financieras del país en virtud de la amplia cobertura de sus servicios. Pese a las dificultades de diversa índole que ha venido padeciendo en los últimos años, su presencia es aún visible en las más apartadas regiones de Colombia.

Por las especiales características de su labor y los destinatarios de la misma, no es aventurado esperar que la Caja Agraria -sometida a las modificaciones estrictamente indispensables para incrementar el radio de su acción a sectores necesitados de la población colombiana- continuará siendo un instrumento indispensable al servicio de las metas promocionales del Estado social de derecho.

Por tanto, su modernización se concibe como un proceso enderezado a estimular una mayor eficacia en la prestación de sus servicios a los agricultores, campesinos y habitantes de regiones en las cuales la Caja representa la más cierta y, en ocasiones, única posibilidad a servicios financieros en condiciones razonables.

Puede decirse también sin ambages que sus pasadas y presentes ejecutorias han convertido a la Caja en instrumento vital para los sectores populares, necesario para cualquier proceso de paz construido sobre bases sociales firmes.

De otra parte, en ausencia de la Caja Agraria, se convertiría en letra muerta el artículo 65 del Estatuto Superior en materia de protección especial del Estado para la producción de alimentos. No en vano ella ha demostrado ser el instrumento financiero indispensable para garantizar la efectividad del principio de la seguridad alimentaria, de tan honda raigambre constitucional.

A lo anterior debe agregarse que la Caja ha demostrado ser también en la práctica un instrumento adecuado para el otorgamiento de crédito agropecuario en las especiales condiciones previstas en la Constitución vigente, vale decir, "teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales" (C. P. Art. 66).

La Corte considera necesaria la modernización de la Caja Agraria siempre que ella se traduzca en un real mejoramiento de sus servicios para sus usuarios y que el proceso se realice sin menoscabo de las conquistas sociales de sus trabajadores y en consonancia con las pautas señaladas en la sentencia C-479 de 1992 brevemente recordadas antes.

Por su naturaleza y alcance, los servicios de la Caja Agraria han de contribuir a la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva mediante la adopción de medidas en favor de grupos económicos débiles de nuestra sociedad. Ello impone un funcionamiento ceñido a las más estrictas pautas de eficiencia, puesto que es ésta una valiosa contribución a hacer de Colombia, en sus más concretas manifestaciones, el Estado social de derecho que su Constitución proclama como meta suprema para alcanzar una forma más justa de organización política.

Pero es claro asimismo que para que lo anterior sea posible el Gobierno habrá seguramente de darle a la Caja Agraria un apoyo permanente que permita su real capitalización institucional, el cumplimiento de sus compromisos externos, afrontar los riesgos inherentes a la actividad crediticia del sector y segmento del mercado que atiende y la intermediación con margen financiero negativo, así como la realización de programas especiales de política social. Igualmente, es de esperar que se encuentren a la brevedad posible formas de pago de deudas oficiales y de dudoso recaudo.

Finalmente, puesto que la Caja Agraria es también la entidad financiera que en mayor grado realiza la actividad de fomento en Colombia y la columna vertebral del Estado para sus políticas de desarrollo socioeconómico -mediante planes tales como el DRI y el PNR en los cuales favorece primordialmente los sectores rurales más necesitados- es claro que su actividad no se inspira en los mismos propósitos de la banca comercial sino en los propios de un servicio social y financiero, llamado por esto mismo a persistir en condiciones de productividad, eficiencia, rendimiento y manejo eficaz y racional de sus recursos que el Estado debe deparar a la producción de alimentos por voluntad expresa del Constituyente de 1991.

## 2. Análisis de los cargos.

### 2.1. El derecho al trabajo y el decreto acusado.

Los actores consideran que el decreto acusado vulnera el derecho fundamental al trabajo y los derechos y garantías que de él se derivan, consagrados en los artículos 1, 2, 5, 25, 39, 53, 54, 55, 56 y 58 de la Carta de 1991.

Ahora bien, es claro que el único artículo que podría talvez suscitar el cargo de inconstitucionalidad que aquí se estudia es el 5o, que a la letra dice:

Artículo 5o. El artículo 2.4.1.3.5 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

"AJUSTES LABORALES. La Caja Agraria en ejercicio de su autonomía administrativa, tomará las medidas conducentes a la reducción de sus actividades actuales, adecuando su planta física y de personal sólo para los requerimientos de las funciones a que se refiere el artículo 2o. del

presente decreto"

La lectura del texto transcrito permite afirmar que lo que hace el decreto es autorizar a las autoridades competentes de la Caja Agraria para que adecúen su planta física y de personal a las nuevas funciones asignadas. El decreto no consagra criterios o mecanismos para llevarla a cabo. Lo único que se deduce de la norma demandada es la autorización para una readecuación futura de los requerimientos de unas funciones previstas.

La estructura de la administración pública no es intangible. La Carta de 1886 y la de 1991, autorizan expresamente al órgano legislativo, -y en el artículo 20 transitorio de esta última al Gobierno-, para reformar, acorde a los mandatos del texto fundamental las entidades que forman parte de la rama ejecutiva del poder público y una restructuración en las funciones de una entidad tiene como efecto la readecuación necesaria de la planta física y de personal.

Ahora bien, como se mencionó, la reforma a la administración tiene dos limitaciones. La primera es que sólo puede hacerse en consonancia con los mandatos de la Carta de 1991, vale decir, que solo será constitucional si se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos. En segundo lugar, tal reforma no puede hacerse vulnerando los derechos fundamentales de los ciudadanos y, en particular, los derechos laborales de los servidores públicos.

Por tanto, deberá entenderse la autorización a la Caja Agraria para que adecúe su planta física y de personal a las nuevas funciones asignadas, es constitucional sólo si tiene como límite esencial el respeto a los derechos fundamentales de los servidores de la institución. De ahí que en su reestructuración la autoridad competente deberá respetar el derecho al trabajo y los que de él se desprenden, el principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores y el derecho a la estabilidad laboral con sujeción a una carrera administrativa acorde con los principios de la Carta, tal y como se señaló en la sentencia en comento.

Ahora bien, en cuanto al cargo de inconstitucionalidad formulado por la demanda contra el artículo 5 y fundado en la idea de que es al Congreso a quien compete, de manera exclusiva reestructurar a la administración pública, valga lo dicho ya en el aparte 2.2. del literal C, de la parte motiva de esta sentencia.

2.2. El virtual desconocimiento de las normas asociativas y solidarias de la propiedad y del principio de la democratización de la propiedad accionaria.

También estiman los demandantes que el decreto especialmente en el artículo 4 y en los párrafos 1 y 2 del artículo 2o, vulnera los artículos 60, 58 inciso 3 y 333 inciso 3 de la Constitución Política de 1991.

El cargo de inconstitucionalidad se funda en el hecho de que mientras el decreto ley "pretende aplicar la reestructuración de la entidad de manera unilateral y aislada... y generar formas organizacionales provenientes de la ley de reforma financiera en sus modalidades de privatización, fusión, escisión", la Carta establece que el Estado promoverá el acceso democrático a la propiedad, ofreciendo a los trabajadores condiciones especiales y preferentes para acceder a las acciones de empresas públicas; consagra igualmente el deber del Estado de promover las formas asociativas y solidarias de propiedad y de fortalecer las organizaciones solidarias.

En opinión de los actores, existe una importante contradicción entre el decreto y los postulados de la Carta, en la medida en que al reestructurar la entidad hace caso omiso de los principios descritos.

Antes de entrar al estudio concreto del cargo que se formula, esta Corte considera pertinente hacer algunas consideraciones preliminares sobre algunos aspectos teóricos fundamentales para la debida comprensión del problema que aquí se plantea.

La Carta del 1991 consagra, como lo señalan los demandantes, la garantía de nuevas formas de propiedad: la propiedad colectiva y solidaria.

Así, el artículo 58 señala de manera imperativa que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

En el mismo sentido se manifiesta la Carta en su artículo 60, al establecer como principio rector de la actividad pública que el Estado "promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad". Se trata, pues, de un mandato constitucional al legislador para que adopte las medidas que considere oportunas en desarrollo de esta norma fundamental.

En su segundo inciso, al regular la privatización de las empresas del Estado, el mismo artículo señala que se debe ofrecer a los trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a la propiedad accionaria.

En consonancia con el artículo anterior, el 64 establece la obligación del Estado de promover el acceso progresivo, en forma individual o asociativa a la propiedad de la tierra y de prestar ciertos servicios públicos a los trabajadores del campo.

También el artículo 333, inciso tercero, consagra como obligación imperativa del Estado, fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

No cabe duda entonces que fue voluntad del Constituyente la de garantizar de manera especial estos tipos de propiedad, tal como se desprende de las normas arriba señaladas.

De otra parte, una lectura de los antecedentes constitucionales de tales normas demuestra también su especial preocupación del constituyente por la protección y estímulo de la propiedad asociativa y solidaria. Así, por ejemplo, en el Informe-Ponencia para primer debate en plenaria,

sobre régimen económico, se lee:

"EMPRESA PRIVADA, SOLIDARIA Y ESTATAL

Las formas de economía solidaria son consideradas como un eficaz alternativa para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes, que excluye el afán indiscriminado de lucro, sino también, lo que no es menos valioso, como una pedagogía contra los excesos del individualismo.

Por esa razón, desde hace varios años las más variadas iniciativas han propuesto otorgar garantías constitucionales a las formas de propiedad y economía solidaria.

Estas propuestas encontraron amplia resonancia no sólo en sectores comprometidos tradicionalmente con el movimiento cooperativo sino también en otros, como el de los indígenas, cuya presencia en la vida política del país ha sido vista con especial complacencia, como quiera que constituye el carácter pluricultural y pluriétnico de la Nación colombiana y valioso aporte en el enriquecimiento de nuestro ordenamiento jurídico.

Igualmente se ha sugerido que la solidaridad se constituya en elemento propio y característico de algunas formas de propiedad, lo cual, en verdad, no es nada distinto a reconocer la existencia de este fruto natural de su función social"

De otra parte, es pertinente observar que las instituciones de nuestro derecho agrario, como las empresas comunitarias, son buena muestra de que la economía solidaria tiene actualmente algún asidero en la legislación vigente.

En virtud de todo lo anterior, lo que ahora se busca, es pues, darle carta de ciudadanía en la nueva Constitución, al menos en igualdad de condiciones con otras formas de organización económica destinadas también a satisfacer necesidades sociales.

Más aún, varios proyectos proponen que el texto constitucional ordene que se promueva o estimule la propiedad o economía solidaria. La propuesta se fundamenta en que no basta con reconocer su igualdad formal, sino que necesita del apoyo estatal para superar la condición de debilidad en que, con frecuencia, concurre al mercado frente al vigoroso desarrollo de la empresa privada y estatal, en razón de que esta forma de organización ha sido objeto de discriminación y abandono por parte del Estado"<sup>22</sup>.

La lectura de los antecedentes y de los respectivos textos constitucionales, evidencian que el Constituyente consagró como una obligación especial de los poderes públicos fomentar, fortalecer y proteger estos tipos de propiedad. El legislador no puede entonces descindir la garantía especial que la Carta otorga a la propiedad solidaria y asociativa; tampoco puede la administración pasar por alto la prioridad en su fomento y protección. Igualmente, los jueces y especialmente la jurisdicción constitucional, encargada de velar por la integridad de la Carta deben en cumplimiento de sus funciones contribuir dentro de su órbita al logro de tales propósitos.

Ahora bien, lo anterior no significa que el Estado deba en todo caso buscar la transformación de la propiedad pública o privada en propiedad asociativa o solidaria. Lo que si impone la Carta es la obligación de dar prioridad, en cualquier caso de injerencia legítima del Estado, - privatización, venta de activos de sus empresas, participación en la gestión empresarial etc- a estos tipos de propiedad que por su carácter democrático y participativo, contribuyen a realizar el Estado social de derecho.

Ahora bien, iniciando el estudio del decreto demandado, la Corte advierte que son dos los artículos que podrían estudiarse bajo el prisma del cargo señalado en la demanda. Se trata de los artículos 4 y 7.

El artículo 7 establece que:

"a fin de democratizar el capital, la Junta Directiva de la Caja Agraria podrá autorizar la emisión de acciones de la clase "D" a fin de colocarlas entre los usuarios del crédito, los empleados de la entidad u otros accionistas privados".

Según los estatutos vigentes, las acciones de la Caja Agraria están divididas en cuatro clases, así: Clase "A" que corresponde a las acciones del Gobierno; clase "B" a las de los bancos suscriptores; clase "C" a las de la Federación Nacional de Cafeteros y clase "D" a las del público en general (Decreto No. 1073 del 26 de junio de 1992, artículo 7, inciso 1°).

Para los efectos de dar aplicación estricta a lo dispuesto por el artículo 60 de la Carta vigente es claro que las acciones de clase "D" no pertenecen al Estado sino a los particulares y como tal no se configura aquí una enajenación de participación estatal en una empresa, con todas las consecuencias previstas en el aludido precepto constitucional. Entre ellas se destaca la de ofrecer a sus trabajadores y a las organizaciones solidarias y de trabajadores "condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria".

Con todo, fiel al propósito de democratizar el capital explícito en el Artículo 7° de la disposición acusada, es de esperar que los usuarios del crédito y los empleados de la Caja gocen de condiciones que les permitan beneficiarse realmente de la emisión y colocación de acciones de clase "D".

Por tratarse de una enajenación enmarcada en los principios de la autonomía privada y no, como pudiera pensarse, de una venta de participaciones estatales en una empresa, el artículo 7° del decreto acusado -incorporado luego como parágrafo único del 7° de los estatutos de la Caja Agraria vigentes- no adolece de vicio de inconstitucionalidad.

Por cuanto respecta al artículo 4° del decreto demandado -precepto que ordena la liquidación de los activos vinculados a actividades que la Caja

Agraria decidió eliminar a partir del 30 de diciembre de 1992- la Corte estima oportuno formular algunos comentarios previos a su decisión en materia de constitucionalidad.

Ciertamente no cabe confundir la enajenación de propiedad accionaria con la liquidación de activos de una empresa por cuanto su naturaleza y efectos jurídicos son bien diversos. Pero la distinción debe ser interpretada y aplicada con máxima prudencia a fin de no vulnerar el espíritu del artículo 60 de la Constitución. En efecto, bien puede suceder que mediante la liquidación de activos se produzca el efecto -querido o no- de desconocer el mandato constitucional sobre propiedad solidaria o asociativa y, en particular, las condiciones favorables de que son titulares tanto los trabajadores como las organizaciones solidarias para acceder a la propiedad en caso de enajenación de participaciones estatales en empresas.

Es bien sabido que, en aras de satisfacer las exigencias del interés general en el marco del Estado social de derecho, el Constituyente quiso promover el acceso a la propiedad de ciertos grupos. Por eso, en consonancia con este propósito, cuando se enajenen activos de empresas en las cuales el Estado tenga participación debe promoverse también el acceso de las organizaciones solidarias y de trabajadores a dichas propiedades como forma de satisfacer a plenitud el propósito consagrado en la Carta vigente.

Bajo estos supuestos, el artículo 4° del decreto se ajusta a los mandatos de la Constitución vigente.

Respecto de la acusación por el mismo cargo contra los párrafos 1 y 2 del artículo 2° del aludido decreto, esa Corte advierte que ellos no vulneran los preceptos constitucionales en materia de fomento, desarrollo y protección de la propiedad solidaria y asociativa. Esto es así por cuanto en ninguno se transfiere u ordena transferir propiedad. Simplemente autorizan una eventual escisión con plena observancia de lo dispuesto en el ordenamiento vigente.

### 2.3. Especial protección de la producción de alimentos y de la agricultura en general.

Los actores consideran que los artículos 2, 3 y 4 del decreto acusado vulneran la especial protección alimentaria y de apoyo las actividades agrícolas.

Ciertamente el artículo 65 de la Constitución de 1991 consagra en forma expresa un tratamiento prioritario para las personas o entidades dedicadas a la producción de alimentos.

Comentaristas autorizados abrigan dudas sobre si la disposición establece derecho para todas las personas o grupos sociales distintos de los productores, pero a la vez son muy enfáticos al afirmar:

"No, es descabellado suponer que esta norma faculta a los particulares para oponerse a cualquier acción del Estado que lesione la protección constitucional de la producción doméstica de alimentos y la agroindustria, como podrían ser las medidas de apertura económica que ha emprendido el país."<sup>23</sup>.

De otra parte, es evidente que el texto del mencionado precepto permite afirmar también que ante las diversas alternativas presentadas en la Asamblea Nacional Constituyente en materia de protección especial de la actividad agrícola el Constituyente de 1991 optó por una que hace eco de las preocupaciones en torno a la seguridad alimentaria expresadas por organismos comprometidos activamente con el proceso de integración económica que ha venido realizando el denominado Grupo Andino.

En efecto, en un documento presentado a la Junta del Acuerdo de Cartagena a la reunión de Ministros de Agricultura de dicho grupo -celebrada en la Paz, los días 19 y 20 de Noviembre de 1991, con base en el cual acordaron proponer la adopción de una política agropecuaria común para la subregión cuyos lineamientos se incorporaron en el Acta de la Paz suscrita con ocasión del IV Consejo Presidencial Andino (llevado a cabo en la Paz el 29 y 30 de Noviembre de 1990)- se recoge la definición de seguridad alimentaria adoptada por la reunión Técnica Subregional sobre prioridades de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria en los países andinos, a saber:

"Seguridad alimentaria es el grado de garantía que debe tener toda población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras."

Como se desprende del mismo documento, son precisamente los estratos sociales más pobres de los países en desarrollo los que viven permanentemente en situación de inseguridad alimentaria, lo cual indica a las claras que el problema se relaciona también con la distribución de ingreso no sólo entre naciones sino entre sectores de población. En consecuencia, es claro que desde esta perspectiva entre las condiciones que el Estado Social de Derecho debe promover para que la igualdad sea real y efectiva y las medidas en favor de grupos discriminados o marginados no puede estar ausente un razonable grado de garantía de que toda la población colombiana pueda disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que satisfagan sus requerimientos nutricionales.

En virtud de todo anterior, en el caso sublite la reestructuración de la Caja Agraria realizada en la forma prevista en la ley acusada ante este Corporación, podría eventualmente, lesionar la protección constitucional de la producción doméstica de alimentos en la medida que dicha reestructuración se tradujera en una restricción del crédito agrícola tal que desestimulara la actividad productiva, en curso o proyectos de inversión futura.

Por eso, esta Corte advierte que la ley es constitucional sólo en la medida que no afecte negativamente, de manera directa o indirecta, el principio constitucional de protección especial de alimentos, con los alcances antes señalados y en virtud de la muy relevante participación en el

mercado del crédito agrícola que en su momento llevó al Estado colombiano a crear y consolidar la Caja Agraria. Con el transcurso del tiempo tal participación se ha constituido en su razón de ser en virtud de las exigencias del interés general. Ellas se manifiestan en el estímulo permanente a la actividad agrícola, a fin de propiciar la realización de la loable finalidad social plasmada en el artículo 65 de la Carta vigente.

Los principios rectores de la política social y económica del Estado que se encuentran consignados en la Carta política tienen un especial valor normativo, pues aunque no constituyen derechos subjetivos directamente aplicables, por ser normas constitucionales vinculan en su acción al poder público. Así, una de las garantías más importantes para la protección de estos derechos es el control de constitucionalidad de las leyes que establezcan las políticas sociales y económicas.

Ahora bien, en el diseño de estas políticas el legislador cuenta con un amplio margen de acción. El Congreso que es el órgano del poder público que representa directamente la voluntad popular manifestada a través de las urnas, no se limita a desarrollar la Carta, sino que a partir del marco general que esta establece, crea, con toda libertad las reglas que han de regir las relaciones económicas, políticas y sociales.

Para que una ley atente contra los principios rectores de la política social y económica, su impacto negativo sobre los sectores protegidos tiene que ser evidente y determinante. De otra parte, si la ley lesiona uno de tales sectores, solo será inconstitucional si no encuentra fundamento en un derecho o bien constitucionalmente protegido, pues si esto es así, la Corte tendrá que hacer una evaluación sobre el conflicto creado y deberá dar prioridad a la protección de aquel bien que de mejor manera encarne los valores, principios y derechos de la Carta Constitucional.

En el caso sub-lite el decreto limita las actividades de la Caja Agraria, muy importante entidad de fomento a nivel nacional. Pero con ello busca una mayor eficiencia y el fortalecimiento y protección de la actividad agraria en ciertas zonas del país. De otra parte, la Caja Agraria no es el único instrumento a través del cual el Estado puede cumplir con la obligación impuesta en el artículo 65 de la Carta.

En virtud de todo lo anterior, esta Corte encuentra infundado el mencionado cargo de inconstitucionalidad.

#### VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, previos los tramites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

En los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia, declarar EXEQUIBLE el decreto ley 1755 de 4 de julio de 1991, "por el cual se dictan disposiciones sobre la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero".

NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE, COPIESE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

- 1 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-416. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.
- 2 Cfr. por ejemplo, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia- Sala plena. No 87 de julio 25 de 1991. Magistrado Ponente: Pedro Escobar Trujillo.
- 3 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena Sentencia No 83 de agosto 24 de 1983. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.
- 4 Corte Suprema de Justicia, Sentencia de septiembre 19 de 1985. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.
- 5 Ley 57 de 1931 artículo 21, ley 33 de 1933, decreto 1742 de 1955, ley 33 de 1971, decreto 133 de 1976, ley 27 de 1981, ley 16 de 1982, decreto 301 de 1982, decreto 1786 de 1988.
- 6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia de Sala Plena C-479. Mag Pon: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.
- 7 Cfr. Parra Lisímaco. Modernidad y ciencia. En: "Estructura científica, desarrollo, tecnológico y entorno social, Misión de Ciencia y Tecnología. Tomo II. número 2 p. 562.
- 8 Cfr. Solé Carlota. Modernización: un análisis sociológico. Ediciones Península, Barcelona. Septiembre de 1976 p. 212.
- 9 Cfr. Paz Octavio. La búsqueda del presente. En: Viviescas Fernando, Giraldo Isaza Fabio (compiladores). En: Colombia: El despertar de la modernidad. Foro Nacional por Colombia. 1991. pp. 117, 122.
- 10 Cfr. Orlando Melo Jorge. Consideraciones sobre modernidad y modernización. En: Colombia: el despertar de la modernidad. p. 224.
- 11 *Ibidem*. p. 245.
- 12 Cfr. Weber Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1979. Tomo I. p. 178.
- 13 Cfr. Palabras del Señor Presidente de la República César Gaviria Trujillo durante el acto de presentación del Programa de Modernización de las entidades del Estado. Santafé de Bogotá, D.C. Septiembre 8 de 1992.
- 14 Cfr. García González Jorge. El proceso de Modernización del Estado en Colombia. Vol. II N°. 31.992 p. 58.
- 15 Cfr. Moncayo Víctor Manuel, El régimen territorial en la Constitución de 1991 frente a las tendencias contemporáneas del Estado. Politeia. Revista de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional, N. 8, p. 17.
- 16 Cfr. Mora Osejo Humberto, Betancourt Cuartas Jaime, Younes Moreno Diego. Memorando sobre el alcance de las facultades otorgadas al gobierno nacional por el Art. 20 transitorio de la Constitución de 1991 y otros aspectos relativos a su ejercicio.
- 17 *Ibidem*.
- 18 *Ibidem*.
- 19 Cfr. Vidal Perdomo Jaime. El alcance de la reforma administrativa. En: El Espectador, lunes 8 de Febrero de 1993, p. 3A.
- 20 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1992.
- 21 *Idem*, pág 51 a 54.
- 22 Cfr. Gaceta Constitucional N°. 80. Informe ponencia para Primer Debate en plenaria: Régimen económico. Ponentes: Marulanda Iván, Perry Guillermo, Benítez Jaime, Cuevas Tulio, Garzón Angelino, Guerrero Guillermo, p. 20.
- 23 Cfr. Lleras de la Fuente, Carlos y Otros. Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia. Cámara de Comercio de Bogotá, 1992, p. 168.

---

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 03:29:41