

**INTERESES JURÍDICOS CONSTITUCIONALES PROTEGIDOS CON LA
POLÍTICA AGROPECUARIA**

ELIÉCER PEREIRA BAUTISTA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2005

**INTERESES JURÍDICOS CONSTITUCIONALES PROTEGIDOS CON LA
POLÍTICA AGROPECUARIA**

ELIÉCER PEREIRA BAUTISTA

**Monografía para optar por el título de:
Abogado**

**Director:
JAVIER ALEJANDRO ACEVEDO GUERRERO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2005

AGRADECIMIENTOS

Con ocasión de la conmemoración del trabajo del defensor de Derechos Humanos EDUARDO UMAÑA MENDOZA, asesinado el 18 de abril de 1998 por sicarios de enemigos del pueblo, tuve la oportunidad de conocer a mi maestro JUAN JOSE LANDINEZ. Con él muchos amigos y compañeros valiosos e imprescindibles como MARIA CRISTINA OBREGÓN quien me ayudó con sus conceptos. CARMEN ALICIA MESTIZO, con quién compartí algunas reflexiones. Mi más sincero agradecimiento a todos los demás *genios*.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. CONSTITUCIÓN ECONOMICA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO ESTADO LIBERAL	4
1.2 EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL	9
1.3 FUNDAMENTOS HISTORICOS Y POLÍTICOS DE LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO LIBERAL	11
1.3.1 El Liberalismo Político Clásico	11
1.3.2. El Liberalismo Económico Clásico	14
1.4. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	15
1.4.1. Estado Social de Derecho	19
1.4.2. Estado Social de Derecho En Colombia	22
1.4.3. Derechos Fundamentales	24
1.5 PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA	25
1.5.1 La Producción de Alimentos	26
1.5.2. Función Social de la Propiedad	28
1.5.3. El Orden Económico y Social Justo	29
1.6 POLITICA AGRARIA	31
2. INTERESES JURIDICOS COLECTIVOS	33
2.1. BIEN JURÍDICO - INTERES JURÍDICO	34

2.2. DECLARACIONES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES	37
2.2.1 Proclamación de Teherán	40
2.2.2 Declaración de Argel	41
2.3. LA FAO Y EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	45
2.3.1 Auto Solvencia Alimentaría	48
2.3.2 Agricultura de exportación	48
2.4. TRATAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN A LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS	58
3. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO	
3.1 CONSTITUCIÓN Y GARANTÍA ALIMENTARIA EN COLOMBIA	58
3.1.1 Historia de la producción agropecuaria en Colombia	59
3.2 LEY 101 DE 1993	65
3.2.1 Aspecto Nutricional	81
3.2.2 Dependencia Alimentaría	84
3.2.3 Política Agropecuaria y Medio Ambiente	87
3.3 FUNCIONAMIENTO DEL ESQUEMA EN EL MAGDALENA MEDIO	88
3.4 POLÍTICA AGRARIA EN EL PLAN COLOMBIA	90
3.5 ENTRE LA VIOLACIÓN Y LA EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A ALIMENTACIÓN	94
4. POLÍTICA LEGISLATIVA POPULAR	97
4.1 REFERENTES ETICOS	101
4.1.1 Referentes Éticos Europeos	101
4.1.2 Historia de las Eticidades	104

4.1.3 Los Sistemas Éticos Negados	105
4.2 POLÍTICA LEGISLATIVA POPULAR	108
5. CONCLUSIONES	110
6. BIBLIOGRAFÍA	114
7. ANEXOS	117

RESUMEN

TITULO

INTERESES JURÍDICOS CONSTITUCIONALES PROTEGIDOS CON LA POLÍTICA AGROPECUARIA*

AUTOR

ELIÉCER PEREIRA BAUTISTA**

PALABRAS CLAVES

Estado Social de Derecho
Producción de alimentos
Intereses jurídicos

DESCRIPCION

Las transformaciones Institucionales del Estado liberal en materia económica concluyeron en la adopción del modelo de Estado social y democrático de Derecho en algunos países; en este esquema se conservan los elementos esenciales del Estado liberal pero se entrega al Estado poderes de intervención sobre la economía. La Constitución Política colombiana acoge este esquema, y con base en él formula políticas en materia agropecuaria, una preocupación consiste en que nos encontramos en un marco normativo garantista pero en un plano real lesivo y contrario a esas garantías por la existencia de proyectos económicos respaldados por poderes políticos y económicos no controlados por el Estado.

El Estado tiene como función graduar los intereses de diversos agentes sociales. Las constituciones contienen también el catalogo de derechos de las personas o derechos fundamentales, estos intereses jurídicos dependen del bienestar de las personas para pretender reclamarlos o ejercerlos. La producción de alimentos vincula todos los intereses públicos y privados con la pretensión de asegurar el cumplimiento de la garantía de acceso a la alimentación, en el presente trabajo se propone y expone que solo de esa manera se puede cumplir la protección de algunos derechos fundamentales.

* Monografía de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director Javier Alejandro Acevedo Guerrero.

SUMMARY

TITTLE

CONSTITUTIONAL LEGAL INTERESTS PROTECTED WITH THE POLITICAL AGRIBUSINESS*

AUTOR

ELIÉCER PEREIRA BAUTISTA**

CODE WORDS

State Social of Right
Foods Producer
Juridical Interests.

DESCRIPTION

The Institutional transformations of the liberal State in economic matter concluded in the adoption of the pattern of social and democratic State of Right in some countries; in this outline the essential elements of the liberal State are conserved but it surrenders to the State some intervention powers about the economy. The Colombian constitution welcomes this scheme, so a concern consists in that we are in a normative warranty space but in a prejudicial real plane and contrary to those guarantees for the existence of economic projects not supported by political and economical powers controlled by the State.

The State should -as a function- graduate the interests of diverse social agents. The constitutions also contain the list of people's rights or fundamental rights; these juridical interests depend on the well-being of people to seek to claim them or to exercise them. The production of foods links all the public and private interests with the pretence of assuring the execution from the access guarantee to the feeding. The presented work intends and exposes that only in that way it is possible to complete the protection of some fundamental rights.

* Monograph of Degree

** Faculty of Human Sciences. School of Right and Political Science. Director Javier Alejandro Acevedo Guerrero

INTRODUCCIÓN

La implantación de proyectos y políticas públicas dentro de los estados modernos ha sido limitada por la legitimación legal, la cual consiste en crear esos instrumentos políticos como norma.

Una política pública, en el caso del Estado colombiano, es la que apunta al desarrollo de la producción agropecuaria a través del financiamiento. El interés en este trabajo resolver la siguiente cuestión ¿financiar proyectos de agricultura de exportación lesiona la protección constitucional de producción doméstica de alimentos?.

En el caso de las políticas económicas de financiamiento, y con mayor precisión de las actividades agropecuarias, consideramos que hay efectos importantes de esa actividad estatal sobre las personas, y sobre toda la gama de derechos, principios y valores del Constitucionalismo social, resultados que se traducen en garantía de derechos fundamentales, pues la función que cumple la alimentación es indispensable para la existencia biológica de las personas, y por otro lado consecuencias de tipo político y económico como la seguridad alimentaria y la intervención del Estado en la economía.

Como la constitución política de Colombia propone una formula organizativa con principios y valores que significan un nuevo concepto de función Estatal con respecto a nuestra historia política, consideramos válido afirmar que el Estado con esa propuesta actúa para garantizar que derechos reconocidos formalmente se realicen tanto por la acción del Estado como por la de los particulares y para ello formula políticas en las que vincula o puede vincular múltiples agentes. De esta forma actividades específicas que resultan

decisivas para un sector poblacional amplio no son de ejercicio libre, absoluto, están sujetas a regulación; en el caso de los agentes que operan en Estados que adoptan el esquema del Estado Social de Derecho, por la intervención económica.

La intervención económica del Estado Social, se funda en la preferencia del interés general, y hace presentes los intereses formales generales de dignidad humana, derechos fundamentales, soberanía, solidaridad social y la pretensión de la idea del orden económico y social justo. Todos estos principios son intereses constitucionales en la medida en que es posible defenderlos de distintas maneras y representan las aspiraciones de sectores sociales.

En el primer capítulo nuestro objetivo es determinar el esquema normativo en que pueden ser formuladas las políticas públicas en materia de financiamiento de producción de alimentos lo cual hacemos con una contextualización acerca del Estado, las concepciones políticas que lo sustentan y cómo ejerce el control de actividades claves económicas centrándonos en la política agropecuaria.

En el siguiente capítulo, pretendemos enunciar las fuentes de legitimación de las normas constitucionales que establecen la protección especial a la producción doméstica de alimentos. Señalamos que desde diversos instrumentos internacionales y por recomendaciones de la comunidad internacional el Estado debe generar los mecanismos para garantizar la producción de alimentos, bien porque algunas experiencias lo demuestran o porque es aconsejable que así sea o por vinculaciones normativas internacionales institucionales como el pacto de San José o no institucionales como la declaración de Argel.

Como se trata de precisar el ejercicio y efectos de una función específica, financiar proyectos de agricultura de exportación, trataremos en el tercer capítulo este tema y el subsistema legal que lo desarrolla. Sobre esta parte afirmamos que la producción de alimentos para exportación lesiona la protección Constitucional de producción doméstica de alimentos. Hacemos operar el esquema del Estado Social de Derecho y la vinculación internacional sobre producción de alimentos para examinar el tratamiento dado por el Estado a sectores distintos de productores y productos unos que no aplican y otros que acogen la política estatal pero que igual requieren de financiamiento para mantener la producción.

Finalmente, al elaborar una explicación de la importancia de la producción de alimentos y como su cumplimiento es necesario para la vigencia de los derechos fundamentales, recurriremos a la apreciación de los derechos económicos sociales y culturales, civiles y Políticos y su conexión con las condiciones de vida biológica de quien los ejerce. Resaltamos igualmente, que hay modificaciones culturales, sociales y económicas que se producen por efecto de la acción de producir alimentos para exportar.

Espero con esto aportar unos medios de crítica, tanto a la discusión sobre el problema alimentario, como a la apreciación del sujeto de derechos, a las personas físicamente consideradas.

1. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El interés primordial de este capítulo, consiste en observar el ejercicio del poder en relación con la política y la economía en el esquema del Estado Social y Democrático de Derecho (ESDD). Así mismo la forma de operar de los agentes sociales (empresas, personas, entidades, entre otras) en la misma fórmula.

Constitución económica quiere decir todas las normas que desarrollan en la constitución política el tema económico. Y en el caso específico de este trabajo las normas que se vinculan a la protección constitucional de la producción doméstica de alimentos.

En este trabajo la forma de operar el Estado y los agentes sociales¹ están determinada en la Constitución y se denominan “Intereses constitucionales”. Los intereses Constitucionales son cada uno de los derechos o principios formalizados en la Constitución, que significan garantía para determinados sectores de un factor especial de poder o derecho que los obliga a reclamarlo en el plano político o jurídico. La relación planteada entre economía y política con los agentes sociales o intereses constitucionales, serán referidos particularmente a aquellos que se protegen en la aplicación de medidas de financiamiento en el tema agropecuario.

Se contrastará el paradigma del ESDD con el hecho de que las condiciones económicas y sociales de Colombia tienden a la concentración de la riqueza

¹ Por agentes sociales entenderemos aquellos sectores gremiales o individuales no estatales que operan con intereses propios pero con derechos establecidos en el Constitución Política, por ejemplo las empresas, los propietarios de tierra, los campesinos y la persona humana como individuo.

en una pequeña parte de la población, sector que es uno de los intereses protegidos por la Constitución Política (C.P) junto con las políticas macroeconómicas que favorecen un interés especial: el derecho fundamental de propiedad privada, el capital financiero multinacional y la acumulación oligopólica. Encontrar divisiones sociales abismales como la concentración de la riqueza en un 5% de la población de un país con cuarenta y dos millones de habitantes o condiciones de pobreza extrema para sectores poblacionales amplios hace necesario cuestionar la forma de Estado. Libardo Sarmiento Anzola, refiere algunas cifras que sustentan nuestra preocupación:

Para el año 2000, la población colombiana alcanza la cifra de 42,3 millones de personas, 71% urbana y 29% rural. Los sectores populares y empobrecidos representan el 62% de la población; la clase media cada vez venida a menos, representa el 33% y los sectores de mayor riqueza y poder político, 5%. La brecha entre ingresos, oportunidades y condiciones de vida son crecientes entre sectores rurales y urbanos y en la pirámide social...la recesión que experimenta la economía colombiana de 1996, profundizada por las políticas macroeconómicas, abiertamente favorables al gran capital financiero y trasnacional y la gestión del estado proclive a los intereses corporativistas y oligopólicos, explica los actuales niveles de desempleo, exclusión, pobreza y concentración del ingreso y la riqueza.²

El centro del debate consiste en entender de que manera el Estado Colombiano a partir de la formula ESDD debe asumir una política de financiamiento de la agricultura, pues en este modelo las políticas publicas son sustentadas en la regla de legitimación de la igualdad, el bienestar general y los derechos fundamentales, en la sujeción del Estado a la ley y la racionalización de las instituciones, con lo cual integra el orden jurídico, político y económico. La constitución política de Colombia defiende la idea de que el Estado existe para asegurar la vida, honra, bienes y derechos fundamentales de la persona.

² SARMIENTO, Anzola Libardo. Plan Colombia., ensayos críticos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. p. 66.

En otras palabras, se trata de hacer manifiesta la Constitución Económica colombiana, es decir las reglas que orientan de manera general la actividad del Estado en materia económica y le otorgan una formulación para intervenir dentro del interés privado, el comercio y la propiedad privada y cumplir los fines que sustentan su existencia.

Entonces, si el panorama económico colombiano es la tendencia a la agudización de la brecha social entre ricos y pobres, a pesar de ser un ESDD en el que se defiende como principio la igualdad entre las personas, queda el siguiente interrogante: ¿el Estado no cuenta con los instrumentos que garanticen la aplicación del paradigma? o ¿no tiene el propósito de aplicarlo?.

La respuesta a estos interrogantes, parte de considerar las Instituciones cuestionadas, su naturaleza y como se hallan descritas en la Constitución, sus evoluciones y su función hoy bajo el paradigma del ESDD y como operan los agentes sociales, pues estos en algunos casos cuenta con mayor poder económico que el Estado³. Inicialmente haré una breve contextualización del Estado Social y Democrático de Derecho como parte de la tradición liberal de occidente, para adentrarnos luego en su constitución económica.

³ Como en el caso de las empresas multinacionales cuyo capital en acciones puede superar el producto interno Bruto de un país.

1.1 EL ESTADO LIBERAL

El origen del Estado, entendiendo por el un fenómeno social moderno⁴, estuvo ligado a factores de poder, el parlamento o el rey, y a pretensiones económicas de agentes sociales. El surgimiento del Estado esta asociado a la existencia del capitalismo como sistema económico y como práctica social, con una ideología propia,- el liberalismo-, y como la forma de ejercer el poder dando la posibilidad de poner límites sobre él, estableciendo para las personas derechos que pueden ser reclamados al gobernante o al Estado.

Tanto la libertad económica como el derecho de propiedad constituyen los principios medulares del liberalismo económico clásico y son derechos reconocidos a las personas, estos a su vez son principios del Capitalismo como sistema económico. Principios que no serían realidad sin la función del Estado, por ello para quienes tienen en su favor el derecho de propiedad, las posibilidades de ejercitarlo depende de mantener el Estado; para esos agentes es un interés. Con lo anterior se comprende que solo por la existencia del Estado logró la clase emergente configurar un esquema económico y político, el del Estado Liberal. La esencia de ese tipo de organización política es que la actividad del Estado está regida por la ley y no tiene legitimación para intervenir en la esfera privada, en la economía.

⁴ Para algunos teóricos del Estado, el poder, que es un concepto amplio del objeto de la ciencia política ha estado siempre presente y ligado a las esferas políticas, económicas, territoriales etc. Por ello es posible hablar de una historia del Estado remitida a formas de poder no estatal; con lo que se pretende afirmar que el "Estado" es una institución permanente en la existencia de la humanidad. Esta posición no la compartimos pues el Estado es un estilo de ejercicio de poder moderno, que supone diferencias abismales con la forma tradicional de ejercer el poder. Sobre este punto puede verse en DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. Estado y Tercer Mundo. Editorial Temis, 1991.

El Estado como institución política tuvo la pretensión de presentarse como neutral, como un ente que no representa un tipo de interés de agentes sociales, por ello es válido preguntarnos: ¿Quién es el Estado?. Estado no somos todos, por lo menos eso quedó claro para el liberalismo, el sujeto o los agentes sociales, el ciudadano, no es el Estado. Sin embargo, resulta difícil desligarlo de los espacios que uno y otro utilizan, en el plano de lo real hay una materialidad que vincula al Estado con los ciudadanos, unas veces puede ser la Fuerza, los ejércitos, los aparatos policivos, las instituciones; otras la ley o el territorio. Nadie queda libre de ese instrumento de poder y a su vez nadie tiene la oportunidad de elegir si legitima o no esa estructura, ella reclama su legitimidad por la fuerza o bajo el entendido que la tiene por su existencia o como la entiende Weber, por estar establecido en la ley.⁵ De manera que los agentes sociales como los venimos tratando no son el Estado; entonces, no formulan políticas públicas ni pueden ser regidos por ellas en Liberalismo Clásico.

El resultado de la existencia del Estado como formulación política liberal de ejercicio de poder con su racionalidad propia, sus instituciones, valores y principios, conduce hacia la necesidad de encontrar los elementos que caracterizan su funcionamiento, para diferenciarlo del ESDD y para establecer porque el Estado debe funcionar de manera diferente desde en punto de vista económico en uno y otro esquema.

⁵ WEBER, Max. Economía y Sociedad., México. FCE., 1986 p. 245.

1.2 EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL⁶

Uno de los cambios más importantes en la forma de ejercicio del poder que trajo el Estado liberal es el límite del poder por la ley. El gobernante solo puede hacer aquello que la ley le permite, y todas las actividades del Estado ejercidas por los gobiernos están ya establecidas.

Los Estados y la forma política de establecer límites se debió entre otras razones a que el nuevo orden social y económico (el naciente capitalismo) necesitaba asegurar la libertad, la seguridad jurídica y política, afirmar igual trato frente a la ley y respecto de un territorio. La actividad con la que surgió el nuevo orden económico fue el comercio⁷ y ello es importante en la medida en que su ejercicio prospero necesitaba de uniformidad en la moneda, en el poder, en los impuestos, en la garantía de un único soberano que hiciera uso de la fuerza y al que respetaran todos. Entonces, los elementos enunciados son verdaderos intereses Constitucionales para quienes ejercían el comercio y requerían de un aparato de fuerza que les asegurara la libertad para comprar, vender y para poseer, iguales normas en todo el territorio en que operaban y que en caso de disputas no fuese la guerra o la decisión del rey la que otorgara la gloria o el castigo. Había la necesidad de crear una forma que reuniera todos los intereses de los burgueses y la respuesta es el uso de medios como la Ley escrita. Una ley escrita símbolo de la seguridad jurídica, una Constitución.

Como resultado de la aplicación de la ley escrita encontramos las iniciales declaraciones de derechos que establecían derechos liberales, entre ellas las declaraciones de derechos de 1215 en Inglaterra, conocida como la

⁶ MARTOS NÚÑEZ, Juan Antonio. Derecho Penal Económico. Madrid: Montecorvo S.A, 1987. p.16.

⁷ Huberman, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre. Bogotá: Génesis. p. 56.

Carta Magna, la declaración de las trece colonias y la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 en Francia, con ellas se establecen hitos de modelos de agrupación de derechos y funcionamientos de las sociedades. La fuente de esas declaraciones fue el uso de la fuerza por parte de quienes estaban interesados en las garantías que establecieron esas normas, derechos liberales como la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, el límite legal al poder son acogidos por el liberalismo.

En síntesis, las limitaciones al poder y el establecimiento de normas que regularan la acción de los agentes sociales y que configuraban las aspiraciones de las clases en ascenso son una forma nueva de funcionamiento de la sociedad moderna, ese nuevo modelo justifica la formulación de una Constitución de tipo liberal.

Algunos autores como Pedro Agustín Díaz Arenas, sostiene que la Constitución es en el mejor sentido un contrato constitucional, desde dos perspectivas: una, porque es un pacto social que recoge las libertades y límites a que se comprometen los ciudadanos y dos, es un pacto político entre el gobierno y los ciudadanos y entre el gobierno y los demás centros de poder. Con esa propuesta, desde el primer enunciado se puede afirmar que la Constitución es también un contrato, pero que regula una materia específica, la economía; es un contrato económico.

La Constitución tiene espacio para establecer mandatos sobre materias específicamente económicas y tienen soportes históricos y políticos que aun persisten como derechos o como obligaciones políticas de los estados, aunque con algunas modificaciones, como veremos más adelante.

1.3 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS DE LA FUNCION ECONOMICA DEL ESTADO LIBERAL

El ejercicio del poder del Estado en el control de la economía, dentro de la formula del Estado Social, lo es en función de un orden establecido, de la garantía de Derechos humanos y los derechos de los agentes que operan la economía; en el plano específico del crédito para actividades agropecuarias, se hace necesario abordar los discursos sobre el origen del Estado ya que este modelo tiene modificaciones sustanciales con respecto a lo que harían en un molde clásico liberal, sobre las funciones del Estado y los agentes sociales.

Como son diversas las concepciones de Estado según el contexto plasmado partiremos de exponer algunas de estas, no sin antes advertir que se puede hablar de una amalgama de esas formulaciones que se explican en contenidos democráticos unas veces y totalitarias otras.⁸

1.3.1. El Liberalismo Político Clásico. Bajo la idea de contrato social y de contrato, sostenía que el origen del Estado estaba ligado a hechos donde las sociedades aceptaban algunas condiciones y admitían el ejercicio del poder, John Locke, defensor del contractualismo político dice al respecto que :

El estado civil no es mas que la confirmación por medio de una autoridad, la cual esencialmente es juez y asegura lo que ya está como exigencia en el estado Natural⁹. Y “el hombre, siendo por naturaleza completamente libre, igual e independiente, no puede ser apartado de este estado para quedar sujeto al poder político de otro, sin su consentimiento...

⁸ FERRAJOLI, Luigi. Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal, Madrid: Trotta,. 1986. p. 126

⁹ HINKELAMMERT, Franz. La Inversión de los derechos Humanos: el caso de John Locke. En: pasos No. 85, san José de Costa Rica., 2002. p. 22.

*así cada hombre quien por su consentimiento ha creado un cuerpo político sujeto a un gobierno, se coloca así mismo bajo la obligación de someterse a la mayoría y de ser regido por ella. De lo contrario, este contrato original por el cual junto con otros se incorpora a la sociedad no significa nada, y no sería un contrato si él queda libre y sin otro vínculo como cuando estaba en el estado de naturaleza.*¹⁰

Por su parte Thomas Hobbes, proponía una fuente del poder que consistía en que por una ficción, del individualismo de la persona se extraía una parte de su soberanía para entregarla a un cuerpo capaz de organizar y regir sobre la soberanía de los individuos; el Leviatán era resultado de una cesión política de fuerza de los individuos a un ser superior a todos, Hobbes lo expone de esta manera:

*La comunidad política (Commonwealth O Civitas) es una real unión de una sola e idéntica persona, lograda por convenio (covenant) de cada hombre con cada hombre, de tal manera que uno de ellos pueda decir al otro; yo autorizo y otorgo mi derecho de gobernante a este hombre o a esta asamblea, con la condición de que tu des el mismo derecho a él y lo autorices para actuar en todo de esta manera.*¹¹

Bajo esta concepción el poder de intervenir en la esfera individual se legitimaba porque el Estado era originado por una acumulación de la soberanía de muchos ciudadanos con ese propósito; el contrato implicaba un dar del individuo al cuerpo administrativo y político, y la facultad de intervenir y usar la fuerza o el poder del Estado, se extendía a todos los campos de la vida.

Rousseau, al fundar su teoría sobre el contractualismo, parte diciendo que “El hombre ha nacido libre y, sin embargo, en todas partes vive

¹⁰ LOCKE, John. Two Treatises of Government, New York mew American Library, 1965. p.374

¹¹ HOBBS, Thomas., Leviatán, Cambridge English Classics, 1940, p. 119

encadenado”..... “El orden social supone un derecho sagrado que sirve de base a todos los otros”. La idea central de Rousseau, el derecho sagrado en el que sustenta su teoría consensual es la igualdad, por ello es crítico de Locke y de los liberales, la disparidad de estos se puede notar en esta frase

El primer individuo al que habiendo cercado un terreno, se le ocurrió decir, esto es mío, y encontró a gente lo bastante simple, como para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. De cuantos crímenes guerras y asesinatos, de cuantos horrores y desventuras, no podría haberse librado a la humanidad el que arrancando las cercas o cegando el foso, hubiera gritado a sus semejantes: “ guardaos de prestar atención a este impostor. ¡estaréis perdidos si olvidáis que los frutos pertenecen a todos y que la tierra no es de nadie en particular. ¹²

De nadie en particular significa que el orden económico de Rousseau no aceptaba el derecho de propiedad, porque es la causa de la desigualdad entre los hombres. Si algún pacto se logra en la sociedad debe ser el de la igualdad.

Los elementos centrales de Locke, son el poder y ante todo el poder de ser juez y de hacer que, en sus términos, se respete la ley natural; estado en el que el hombre es libre, y libre en Locke quiere decir, poder para apropiarse por sí o por medio de otro de tantos bienes como le sea posible.¹³ La ley civil creada por los hombres es copia de la ley natural que es a su vez emanación de Dios, y quien no respeta la ley civil se rebela contra ella, la ley natural y contra Dios, mientras los hombres que respetan la ley civil pueden actuar como jueces contra quienes la desafían, incluso con poder para eliminarlos.

¹² NARANJO, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas., Temis Sexta edición, Bogotá. 1995. p. 193.

¹³ Sobre este punto puede verse el análisis del Segundo ensayo del Gobierno Civil hecho por HINKELAMMERT, Op.cit.

En el contrato de Locke, existe como parte de la ley natural el derecho de propiedad, y el derecho del uso de la fuerza para asegurarla.

En Hobbes, se centra la cuestión política, para él lo importante es explicar como se forma el Leviatán y como el puede regular las guerras que se produzcan entre ciudadanos, no a que tiene derechos los individuos. Sin embargo una vez quien llega del estado natural habiendo poseído algo tiene derecho a que se preserve ese bien.

En Rousseau, la situación es diferente, la propiedad es un error de la humanidad y la casual de crímenes, la causa de la desigualdad.

Las concepciones políticas que fundamentan el discurso liberal se produjeron en un contexto de desarrollo económico que trajo consigo el surgimiento de nuevos principios y valores: la libertad de empresa y de comercio, la igualdad, la seguridad, la libertad personal, entre otras. Vistos desde el ángulo legal, estos principios y valores fueron los que defendió la nueva sociedad, fundada en el contrato. La conveniencia del contrato constitucional radica en que es posible formalizar actividades como el comercio, comprar, vender, emplear, intercambiar, asegurar la riqueza individual, con la seguridad que los individuos puedan reclamar al Estado por sus intereses como si lo hicieran por toda la sociedad.

1.3.2 Liberalismo Económico Clásico. Para comprender la concepción económica clásica es pertinente ver sus elementos esenciales, los cuales pueden agruparse en los políticos: intervención administrativa, que a su vez implica la construcción de infraestructura, el proteccionismo aduanero el abstencionismo o la ausencia de intervención del Estado en la economía; y los económicos, la garantía del derecho de propiedad, de comercio y de

industria y la suma de acciones individuales sin intervención del Estado llevan al bienestar general.¹⁴

Como puede verse, la protección política y legal en la concepción clásica está dirigida a proteger la acción individual, el individualismo y la búsqueda de riqueza como motor que conduce de manera inevitable a la prosperidad general, el Estado cumple la función de asegurar las condiciones políticas y de seguridad para que el paradigma económico ocurra.

La defensa del Estado, es necesaria para quienes aspiran a mantener este tipo de intereses económicos, por ello es protegido por el constitucionalismo y se conserva como tal en el paradigma del ESDD, este no abandona los principios clásicos; incluso, los defensores del Estado consideran que el patrimonio, como defensa del derecho de propiedad constitucional, es necesario para que una persona sea verdaderamente persona, pues la dignidad está respaldada por la propiedad.¹⁵ La dignidad humana que es un valor del ESDD, es manipulada para asegurar que solo si existe la propiedad podrían garantizarse a escala individual y social los derechos de las personas.

1.4 LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Bajo el esquema del Estado liberal clásico resultaba imposible la intervención de agentes no económicos para regular desequilibrios¹⁶ que se produjeran en la sociedad, el fundamento de esta posición es que la economía de libre mercado por si sola puede encontrar los equilibrios que ella necesita, la

¹⁴ MARTOS, Núñez, Juan Antonio. Derecho Penal Económico. Madrid: Montecorvo S.A, 1987 MARTOS, Op. cit.,p 17.

¹⁵ HINESTROSA , Fernando. El derecho de Propiedad. Bogotá: Biblioteca Millennium 1997 p. 146.

¹⁶ Como la riqueza y su acrecentamiento en cabeza de un 5% de la población de un país y el empobrecimiento del resto

intervención del Estado es indebida porque impide que los agentes económicos se desarrollen.

El paradigma que funda el Estado constitucional liberal es el contractualismo;¹⁷ no corresponde a este trabajo hacer el discurrir histórico de su transformación hasta llegar a la formulación del constitucionalismo y el ESDD. Solo nos interesan dos momentos históricos, para evidenciar como se produjo un giro de la ausencia de intervención estatal en la economía de los países a la regulación casi absoluta de ella; los momentos son: primero, la implementación del “estado benefactor” aproximadamente en 1929 y el segundo, su desmonte en los años 70 del siglo XX.

En 1929, fue advertida una crisis económica mundial, el centro de la crisis ponía en entredicho la existencia del orden económico, político y social, un colapso del sistema de acumulación de ganancia era posible, la concentración de la riqueza hizo evidente que no era adecuado permitir la actividad económica privada individual sin límites o que por lo menos frente a las desigualdades sociales alguien o algo, de alguna manera, tenía que hacer que el acceso de la población a la producción fuera viable, la intervención del Estado en la economía, como agente financiador o prestador de servicios públicos fue la propuesta adoptada.¹⁸

El otro momento histórico corresponde al desmonte del “Estado benefactor”, su significado económico consiste principalmente en permitir el proceso de acumulación de capital a nivel planetario a través del sistema financiero,

¹⁷ FIORAVANTI, Mauricio. Las Constituciones. Madrid: Trotta, 1998,. P. 86

¹⁸ Hay quienes consideran que el Estado Benefactor fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y una respuesta política; que se implantó primero en Alemania con Hitler, para bloquear el socialismo de la Unión Soviética y luego se aplicó al resto de Europa; los componentes de ese tipo de Estado modifican el régimen Económico. Puede verse en este punto a Ulrich, Dunnok. En: pasos No 68,. San José de Costa Rica. 2001. p. 36

nuevamente sin la intervención estatal, este proceso significa volver la ala ausencia de intervención estatal. Se ha señalado que para la década de los setenta del siglo XX, se inició este proceso, Win Dierckxsens lo describe en estos términos:

El año 2002, se anuncia con la amenaza de recesión económica en las principales potencias del mundo. Después de décadas de una política económica Keynesiana centrada en la acumulación de capital basada en el crecimiento económico, el neoliberalismo se orientó desde los años setenta, pero sobre todo desde los ochenta, al crecimiento del capital transnacional del ingreso y de los mercados ya existentes en el mundo. Este modelo de acumulación neoliberal que se perfila bajo el término de globalización, es en esencia una guerra económica por los mercados existentes a favor de las empresas trasnacionales y el capital financiero.

En los últimos 25 años del siglo pasado, el neoliberalismo aumentó de modo considerable las trasferencias de valor a favor del centro y en detrimento del crecimiento económico de la periferia. América latina y el caribe transfirió como excedente a los países centrales una suma superior a los dos millones de millones de dólares, cifra cuya magnitud equivale al PIB combinado de todos los países latinoamericanos y caribeños en 1997. Los países llamados del tercer mundo transfirieron cuatro millones y medio de dólares en el mismo periodo.¹⁹

El cambio de la época de los setenta que da paso a la inversión por el sistema financiero con efectos como acumulación y transferencia de la misma al centro del sistema económico hace notar que agentes sociales pueden alcanzar por la vía del poder económico niveles de poder superiores a los estados es la oposición material de lo que significó el Estado Benefactor en lo formal y su política económica bajo el esquema de Keynes. El Estado keynesiano correspondía con una política de intervención en materias claves tales como la política monetaria, la producción industrial, la

¹⁹ DIERCKXSENS, Win. Racionalidad Alternativa ante Una Nueva Depresión Mundial., En: Pasos 100 marzo –abril,. San José de Costa Rica 2002. pag.13

construcción de vías e infraestructura, la participación del Estado como prestador de servicios públicos de salud, educación, acueductos energía, el comercio internacional, la producción de alimentos etc; el Estado tenía una potestad de regular la economía.

El Estado que interviene en la sociedad y la Constitución que establece el orden para el funcionamiento del esquema Keynesiano es el denominado “*social de derecho*”²⁰, llamado así porque tomó elementos de la política económica socialista, para operar con el capitalismo, el ingrediente más importante de ese tipo constitucional es el poder de intervención estatal. Este será un interés jurídico protegido Constitucionalmente dentro del Estado Social de Derecho.

Entonces, los principios del Estado liberal clásico en el manejo de la economía, sugieren que el estado debe abstenerse de intervenir en la economía, y deja que los particulares desarrollen sus actividades porque se considera que la iniciativa priva puede hacer crecer el sistema económico. El Estado no tiene por función intervenir como otro agente económico, su papel está en la garantía de los derechos y libertades que se atribuyen a los ciudadanos. El logro de algunos derechos civiles y políticos significaron ejercicios de influencia política y de rupturas con las formas feudales de ejercicio del poder, el Estado adquirió legitimidad para intervenir en la vida de los ciudadanos sustentándose en los relatos contractuales y como ingrediente importante se limitó el poder, dentro del Estado Liberal y se defendió la idea de la propia conservación en el plano político del Estado. Mientras que en el estado benefactor el Estado asume el papel de garante de derechos Económicos y sociales que junto con los civiles y políticos que

²⁰ Con esta afirmación aceptamos la tesis que de quines sostiene que el estado benefactor surgió con la política Keynesiana y como respuesta económica a la crisis de 1929.

garantizó el Estado Liberal clásico; el ESDD, los toma como fundamentales y orienta su actuación en el plano económico y político para cumplirlos.

1.4.1. Estado Social de Derecho. La superación del concepto de Estado liberal Clásico fue una reforma interna de las instituciones liberales cuya trascendencia se refleja en la formalización de una pretensión: *la búsqueda de un orden económico y social justo* el Estado de bienestar surgió a principios del siglo XX en Europa como respuesta a las demandas sociales del movimiento obrero pero que se extendió a países de diversa trayectoria política y económica como a Colombia.²¹ La formalización de las transformaciones institucionales es la fuente de la existencia del orden económico establecido como marco de acción para agentes públicos y privados dentro de un sistema económico que no rompe sus vínculos liberales clásicos pero que se pretende regular con la intervención del Estado para llevarla por una ruta que corresponda a los fines y principios del Constitucionalismo del ESDD. La diferencia de importancia es que ahora el Estado interviene como proponente de políticas económicas para sectores específicos de la producción, ejerce actividades que implican prestación de servicios como la banca, educación, construcción de vivienda, prestación del servicio público de salud, transporte etc, y puede asegurar la participación de los agentes sociales mediante el principio de solidaridad social, principio con el cual los vincula al cumplimiento del orden social y económico justo.

Los principio generales del ESDD, irradian todo el sistema normativo de los países que acogen este modelo y refuerza la idea de la búsqueda de la

²¹ Puede verse sobre este punto la Consideración adoptada en un primer pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia sobre las transformaciones históricas del Estado hasta llegar al Estado Social de Derecho. Sentencia T-406 de 1992. M.P. CIRO ANGARITA BARON.

efectividad de sus contenidos. La Corte Constitucional de Colombia resume de esta manera el bloque de aspiraciones:

Los principios de dignidad humana, y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación - propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios. Régimen impositivo, presupuestal y de gasto público.²²

Estos principios han sido entendidos como objetivos de la forma organizativa del Estado social por ello debe procurarse su cumplimiento a través de medidas que resulten coherentes, como el manejo de la economía, ante todo cuando se sabe que de las acciones económicas depende la realización de múltiples principios y valores constitucionales y que su resultado es la materialización de las prestaciones estatales de derechos económicos y sociales. Por esto, la economía y las cuestiones económicas adquieren una importancia al nivel de un verdadero interés Constitucional y colectivo; además, a diferencia de esquema clásico que permite el funcionamiento de la economía y la actividad de los particulares de la que predica una función social²³, en el ESDD la función social del estado se ata con principio de solidaridad social de los agentes privados con lo cual los vincula a la búsqueda de los fines del Estado.²⁴

²² Corte Constitucional, Sentencia T- 505 de 1992 Magistrado: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ Por Función Social en el esquema clásico se ha entendido que los agentes sociales la cumplen cuando el resultado de su actividad individual produce riqueza para ellos como individuos de tal forma que al servir a sus propios intereses sirve también al interés público.

²⁴ MARTOS, Núñez,. Op. Cit. p. 56.

La importancia del marco económico del Estado Social de Derecho se debe a que una constitución que establezca este modelo configura un orden socio económico en el que el Estado está legitimado para actuar como supremo director de la economía y con ese criterio desarrollar planes de producción, por ejemplo, que obligue a agentes privados a participar en ellos. no obstante el ESDD, reconoce y cumple derechos de esos agentes sociales y los garantiza, pero según parámetros como estos:

a. Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Con ello la constitución asegura un sistema económico fundamentado en la libertad de acceso al mercado y en la formación de precios en razón de la libre competencia.

b. Reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia - pero limitándola (art. 58) al ejercicio de estos derechos por la función social que han de cumplir, lo que significa que la propiedad obliga y que su uso debe contribuir al mismo tiempo al bien de la generalidad.

c. La Constitución impone al estado determinadas tareas que se asocian al aseguramiento del bienestar...

d. El orden social y económico justo garantiza la existencia formación y funcionamiento de los sindicatos de trabajadores, de las asociaciones empresariales, asignándoles la función de contribuir a la defensa y promoción de intereses económicos y sociales que les son propios dentro del respeto a la Constitución y la ley.²⁵

Estos presupuestos son los fundamentos económicos y políticos del ESDD y pretenden que sea posible la existencia de un orden social justo. Por esta misma razón todas las acciones en políticas públicas vierten como objetivo la presencia de este componente, que en el plano formal de la constitución, es el aseguramiento de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos. Entonces, hay elementos del Estado liberal Clásico que se

²⁵ MARTOS, Núñez,. Op.cit. p. 56

mezclan con la concepción del componente económico del ESDD, lo que sin duda hace necesario fortalecer el poder de intervención del Estado, frente a agentes económicos de inmenso poder en la sociedad actual.

La Constitución Política de Colombia que acoge el Estado social se promulgó en 1991, cuando ya en otros países se iniciaba el desmonte, de los principios que ella entregó a los ciudadanos. No es un contra sentido ese hecho, pero la garantía de las propuestas de derechos económicos y sociales dista de lo que indicaba la economía y los actores sociales para la década de los noventa: privilegio de la inversión financiera y acumulación, una vuelta al esquema clásico en el cual el Estado debe dejar hacer.

1.4.2 Estado Social de Derecho en Colombia. En el caso del Estado Colombiano, la Constitución Política de 1991 (C.P) introduce la fórmula del ESDD en el Artículo 1: *“Colombia es un estado social del derecho”*²⁶ es decir, esta norma indica que todos los valores principios y paradigmas de ese modelo se aplican a las situaciones concretas del país.

El Estado no es una institución nueva dentro de la comprensión de organizaciones de poder en Colombia²⁷. El que legitima la Constitución Política de 1991 es teóricamente, un aparato que no recoge intereses particulares; es un interés jurídico que sirve a todos en general, se debe a los ciudadanos y existe para proteger su vida honra y bienes (Art. 2 C.P.) dentro del principio fundamental de la igualdad con la pretensión de que ella sea real y efectiva (Art. 13 C.P).

La C.P. de 1991, reconoce principios del liberalismo clásico como el derecho de propiedad, derechos subjetivos como la libertad individual, de

²⁶ ORTEGA, Torres Jorge. Constitución Política de Colombia., Bogotá: Temis 1994. p.12.

²⁷ La Constitución Política de Colombia de 1886, legitima un tipo de Estado, que en su parte económica recoge el liberalismo clásico, garantiza el derecho de propiedad, como protección a la iniciativa privada y asegura la intervención moderada del Estado en la Economía.

representación, con lo que mantiene vigentes los intereses que regulaba la constitución de 1886 y sus reformas; por otro lado introduce un nuevo paradigma: el de la garantía de derechos fundamentales como fin de la acción del Estado en la búsqueda del bienestar general. La garantía de los derechos fundamentales, derechos tradicionales clásicos y Derechos Sociales económicos y Culturales (DSEC) se logra con normas que establecen facultades de intervención económica.

Las normas derecho fundamental establecidas en la C.P se transmiten a toda la interpretación constitucional y la formulación normativa. Lo dice la Constitución Política de Colombia en estos términos:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos y deberes consagrados en la constitución ... y asegurar la vigencia del orden social justo.

Las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas en su vida honra y bienes... y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.²⁸

El Estado legitimado dentro de la racionalidad mencionada, entra en la esfera de la defensa de intereses. Para que logra hacerlo debe estar suficientemente limitado y otorgar todas las posibilidades de acción para que los agentes sociales puedan equilibrar el sistema normativo de garantías y deberes.

²⁸ Constitución Política de Colombia. Editorial Lesi. 1991. p. 3.

1.4.3. Derechos Fundamentales. La Constitución Política de Colombia establece un grupo de normas – derecho: los derechos fundamentales²⁹. Estos artículos acogen los principios y derechos que fueron considerados como los mínimos, lo cual dice que una persona puede reclamarlos porque son inherentes a su condición de ser humano.

Estos derechos son intereses jurídicos de carácter constitucional. Si la sociedad considera que estos le fueron negados, conculcados o acatados, puede utilizar la herramienta legal de tutela para que se materialicen, pues son un fin que orienta la existencia del Estado. Así mismo los derechos fundamentales son una extensión social del control de las actuaciones de todos los asociados³⁰ pues materializarlos es una tarea que los compromete bien con prestaciones o con la reclamación de los mismos.

Los derechos fundamentales, y su inviolabilidad son una estrategia de uso individual y de solución individual, donde los problemas se “parcelan”. Aun cuando han sido un factor democratizante de nuestra sociedad porque han permitido socavar los espacios vedados para actuaciones de particulares y del Estado, también han servido para convertir problemas colectivos en problemas individuales, menoscabando la capacidad de organización colectiva para ejercer control a los desbordamientos del poder. Sin embargo, desde el punto de vista del cumplimiento de los fines del Estado, son una salida pertinente dentro de la lógica liberal, donde los problemas sociales no son sociales sino individuales.

²⁹ Los artículos 11 a 41 de son los considerados fundamentales. ORTEGA TORRES, Jorge. Constitución Política del Colombia

³⁰ Las acciones de amparo de los derechos fundamentales pueden dirigirse contra particulares que estén en las situaciones descritas como eventuales causas de demanda.

1.5 PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ECONOMICA

Si bien es cierto, todos los derechos fundamentales pueden ser considerados intereses jurídicos de nivel constitucional, es necesario precisar cuales son los que están relacionados con la protección constitucional de producción de alimentos, solo de esa manera hay posibilidades legales para hacer un juicio sobre esta materia. Como punto de referencia para el desarrollo de las habilidades humanas, encontramos que la vida es un derecho fin, es la suma de logros materiales como el acceso a la alimentación, que a su vez permite desarrollar la locomoción, el pensamiento, la fuerza necesaria para el trabajo o para discernir entre ideas, es la nutrición del cuerpo la que por consecuencia implica el bienestar, la salud, la tranquilidad; la protección del cuerpo a través de la alimentación implica capacidades de ejercicio de derechos, según lo anterior.

La Constitución política de Colombia establece normas especiales para proteger la producción agropecuaria, a esas normas hacen parte de la Constitución Económica y su establecimiento especial implica un interés en el cumplimiento de las garantía de DESC (Derechos Económicos Sociales y Culturales). La operacionalización de esas normas de protección no es pacífica, un su desarrollo intervienen agentes sociales, todos con tipos particulares de intereses, es aquí donde debe operar el poder de intervención estatal y se torna importante la adopción de los modelos de Estado.

1.5.1. La producción de Alimentos. Los estados fundan la formulación de sus políticas a partir de paradigmas o enfoques³¹. En el caso colombiano el Estado ha efectuado orientaciones de intervención económica que ha hecho efectivas a través de legislación para la producción de alimentos en la que se evidencia la presencia de reglas de modelos económicos.

Algunas propuestas se basan en enfoques sobre porque producir alimentación y de que tipo así como del papel que tiene el sector agropecuario en la economía de un país; Jesús A Bejarano, presenta dos enfoques utilizados en la orientación de la política económica agropecuaria, uno para mediados del siglo XX y otro para el actual contexto económico; el de los años cincuenta que consideraba que se debían transferir recursos de la agricultura a los sectores mas dinámicos de la economía y el actual, que considera que la agricultura es un sector de la economía sobre el que puede operar de manera libre cualquier agente, pues para el sistema económico de libre mercado no hay inconveniente por la participación de sectores como la industria en el desarrollo de proyectos económicos para sector. Por el contrario, esa participación contribuye a mejorar y aumentar la producción, a generar divisas con las que se puede operar en otros sectores de la economía, desde luego como parte de los proyectos tienen vocación agropecuaria y función social, generan empleo en sectores rurales, pero no se atiende que la función de los proyectos aplique contribuir a los fines del Estado social. Bejarano señala que el enfoque para la economía agropecuaria en los noventa es el funcional y lo describe:

Conforme al enfoque funcional, el incremento en la producción y en la productividad agrícola contribuyen al desarrollo económico a través de la provisión de alimentos, de las exportaciones como fuentes generadoras de divisas para la importación de bienes de

³¹ Paradigma es un esquema teórico que se ofrece a los investigadores (filósofos, sociólogos, politólogos) para dar una base paradigmática a una posición específica.

capital requeridos en otros sectores, de la transferencia de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia la industria de transformación, de la ampliación del mercado para los productos industriales a través de los aumentos de los ingresos netos de la población agrícola, y finalmente, por supuesto, de la transferencia de recursos de capital desde la agricultura hacia sectores en expansión.

Se requiere políticas para aumentar la producción y la productividad, cuyos componentes fundamentales son la investigación, la extensión, los servicios para el establecimiento de formas dadas y mejoradas de insumos, y los servicios institucionales de crédito y mercadeo, además de la dotación de infraestructura básica.³²

El cuadro general de la economía de la agricultura dice el mismo autor con respecto a Latinoamérica presenta un sistema deficiente en materia de seguridad alimentaria porque ha privilegiado con el ejercicio de políticas públicas a sectores tradicionalmente dominantes de la economía agrícola, ha permitido el desarrollo desigual y excluyente de producción, ha permitido desigualdades entre la ciudad y el campo y el crecimiento de producción no ha sido homogéneo, hay problemas históricos que tienen relación con el derecho de propiedad que a su vez dificultan el acceso al financiamiento y a la tecnología para los pequeños productores la penetración de capitales y tecnología habría modificado la función tradicional de la producción, pues esta no se basa ya en la sola tenencia de tierra y al dedicación de trabajo, con lo que se genera migraciones y desarraigo del campesinado que pasan a incrementar la proletarización en zonas urbanas.³³

De lo anterior, concluimos que la política pública que regule la agricultura define una gran variedad de aspectos todos trascendentes para el funcionamiento adecuado de la economía. Sin embargo, en el esquema del

³² BEJARANO, Jesús Antonio. Economía de la Agricultura. Bogotá Universidad nacional de Colombia 1998. p. 63.

³³ BEJARANO, Jesús Antonio. Op. Cit. P.63. .

ESDD, el funcionamiento de la economía tiene como fin la garantía de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los DESC. En la política agraria se colisionan derechos constitucionalmente reconocidos, que pueden ser reclamados por los ciudadanos por la vía política o judicial por ellos son intereses constitucionales.³⁴

1.5.2 Función Social de la propiedad. La intervención del Estado en la economía, es la manifestación de la acción del Estado fundado en los Principios del Estado Benefactor; Si bien se permite la actividad económica priva como derecho fundamental, ella cumple una función social, no es un derecho absoluto; solo podría dejar de serlo si hay otro derecho fundamental mas importante que en un juicio de razonabilidad indique que protegería a un mayor numero de personas o un derecho de cuya aplicación inmediata dependa un derecho fundamentadle mayor valor el cual se vulnera con una actuación no controlada por el titular del derecho.

La Corte Constitucional de Colombia ha entendido que el derecho de propiedad que reconoce la C.P. tiene varias condiciones, una es que es un derecho fundamental; es decir, tiene carácter individual; los atributos de goce y disposición son el núcleo esencial del derecho; su ejercicio debe coexistir con otros derechos reconocidos por la Carta y su ejercicio no es arbitrario.³⁵ Al señalar el carácter limitado del derecho de propiedad consideró además esa entidad, que la regulación corresponde con el fin social del Estado de intervenir en la economía, y al evaluar la formulación de normas en materia de producción agropecuaria definió que el sentido de

³⁴ Este tipo de argumentación en Colombia se denominado test de razonabilidad o de igualdad con ello el juez constitucional puede valorar cada situación concreta, según criterios materiales y legales. Sobre este punto puede verse Sentencia C- 595 de 1999.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C – 595 de 1999 M. P. Carlos Gaviria Díaz.

esas disposiciones obedecen al fin de formular políticas públicas que cumplan los fines que la constitución le traza al Estado.³⁶

El Estado interviene la Economía de distintas maneras³⁷ y el objetivo de la intervención lo determinan los derechos fundamentales pues el Estado y sus agentes son garantes de los mismos. Todas las actuaciones del Estado tienen que consultar el marco de los derechos de las personas porque debe operar para garantizarlos; la formulación de políticas públicas en materia económica consulta el espectro complejo de intereses garantizado formalmente.

1.5.3 El Orden Económico y Social Justo. En el marco del ESDD, la economía y las cuestiones económicas adquieren una importancia al nivel de un verdadero interés colectivo.

La comprensión de la importancia del marco económico del Estado Social de Derecho se debe a que una constitución que establezca este modelo configura un orden socio económico capaz de regular la economía, conservando los derechos liberales clásicos y añadiendo al Estado una función de intervención social.

Los presupuestos y fundamentos económicos y políticos del ESDD pretenden que sea posible la existencia de un orden social justo. Por esta misma razón todas las acciones en políticas públicas vierten como objetivo la presencia de este componente, que en el plano formal de la constitución,

³⁶Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993. Magistrado ponente Ciro Angarita Barón.

³⁷ Dentro de esas formas de intervención pueden ubicarse las leyes, las instituciones creadas para materializarlas, una clasificación acorde con este planteamiento es hecho en. LEGUIZAMON Acosta William. Derecho Económico Bogotá. Diké,. 1998 pag. 236.

es el aseguramiento de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos.

Los valores y principios del ESDD son intereses protegidos constitucionalmente y pueden ser vinculados con la política agraria, pues sin esos postulados y sus reconocimientos normativos resultarían reclamables solo por la vía política, pero al estar en normas es también por la judicial. La política económica el Estado debe actuar de distintas maneras para configurar el orden social y económico justo, se reconoce como parte de esa idea, la igualdad que es principio medular de la destinación de cualquier política, la dignidad humana, y reconoce los derechos subjetivos en armonía con los DESC. La corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en este sentido diciendo:

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.³⁸

La Corte hace referencia a la política social y económica del Estado y a su orientación, la de aplicar los principios y valores del Estado social y como

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-074 de 1993 Magistrado: Ciro Angarita Baron.

pieza importante la igualdad, para que la ley no desarrolle tratos desiguales injustificados. Toda protección que provenga del Estado debe fundarse en la igualdad que es un principio fundamental del ESDD, lo que implica que frente a situaciones concretas desiguales como los que se encuentran en los estados del tercer mundo, debe aplicarse un criterio diferenciador, que debe ser razonado y justificado.

1.6 POLÍTICA AGRARIA

Es complejo el significado y alcance de una política agraria, ya que ella siempre estará ligada a sectores y factores tales como industria, la capacidad de pago de los consumidores, las posibilidades climáticas de un sector específico de producción, el uso y propiedad de la tierra, el financiamiento de la producción, la producción y la legislación que exista sobre la materia, la mano de obra dedicada a la agricultura, la protección arancelaria etc. La formulación de un paradigma de producción y la decisión política de desarrollarlo es la manera amplia de definir política agraria. Toda la propuesta en este sentido gira en torno a tres elementos tierra, trabajo y medios de producción.

La Tierra, es el elemento central de la agricultura. Resulta vinculada en el marco normativo del ESDD porque es un interés protegido por la constitución y por su función social, sobre la que eventualmente podría intervenir el Estado bajo la forma de expropiación del derecho subjetivo de propiedad. El trabajo, pero sobre todo el tratamiento de la política de empleo para el campo es otro elemento que define el funcionamiento del sector: La dedicación laboral del 29% de la población del país es importante porque la constitución prevee una protección especial para los campesinos en la medida en que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a medios de subsistencia, y

con mayor razón cuando la propiedad sobre la tierra se halla concentrada en pocas personas; no se debe dejar de lado que en gran parte el desarrollo de producción en nuestro país depende del trabajo humano ante la ausencia de medios tecnológicamente avanzados para el mismo fin y a la ausencia de medios que permitan calificar este trabajo. Los medios de producción – tecnología, es otro factor de los que depende la política agraria. La existencia de medios adecuados de producción, del desarrollo de técnicas y tecnología propia compatible con la producción nacional, en síntesis de estos medios depende que se fortalezca un tipo de producción determinado. Cuando un país no cuenta con programas definidos en esta materia a nivel de política estatal depende de la acción de los agentes sociales, pero este evento descuida la obligación de proteger la producción doméstica de alimentos y la seguridad alimentaria.

2. INTERESES JURIDICOS COLECTIVOS

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales referidos en la C.P son un grupo de intereses colectivos que pueden identificarse y analizarse de manera particular. En este capítulo se pretende analizar la vinculación de estos derechos con el fin que tiene el Estado de garantizar los principios fundamentales a todas las personas y la política pública que sustenta este propósito, para ello se parte de **precisar el objeto de protección de los DESC** y de los referentes internacionales sobre el tema para concluir con una revisión de los avances o retrocesos en la constitución colombiana a la que se une el desarrollo hecho por los jueces sobre tratados y normas de intervención.

Lo anterior es relevante ya que los principios y valores del ESDD, en el marco de los lineamientos internacionales sobre DESC y las recomendaciones permanentes de la Organización de las Naciones Unidas ONU, apuntan a que los estados hagan esfuerzos en el sentido de realizar los Derechos Económicos Sociales y Culturales tomando medidas económicas y políticas en tal sentido, con lo cual se nutre la esfera de reclamación judicial. Y dado que las medidas económicas y políticas de los estados en materia de agricultura tienen como referencia obligada la Constitución, ese orden legal ha sido construido con el propósito de reconocer como interés general la producción de alimentos, por lo menos en el caso colombiano es expreso en el Art. 65 C.P. Sin embargo, como se dijo antes, los modelos económicos influyen en esas determinaciones que podrían afectar los objetivos formales que debe buscar el Estado; los estados aducen criterios de conveniencia para adoptarlos como el mercado internacional o la ventaja comparativa, pero sin consultar las críticas

sociales a esos parámetros, por lo que se hacen medidas legislativas contrarias al principio de participación democrática y del interés general, excluyentes o que tienen el propósito de privilegiar un sector, como se hace manifiesto en la ley 101 de 1993. Lo anterior no puede dejarse a la deriva, pues medidas que tengan por fin regular el orden económico de un país tienen un impacto en la esfera de los derechos económicos y sociales, que son aspiraciones colectivas y que finalmente se materializan en afectaciones o privilegios sobre los individuos.

El orden económico y social justo tiene aquí gran importancia, trataremos de fortalecerlo con argumentos que partan de las declaraciones y recomendaciones de instrumentos internacionales en materia de DESC y luego veremos el tratamiento en la C.P de Colombia y las medidas legislativas para la agricultura.

2.1 BIEN JURÍDICO- INTERES JURÍDICO

La teoría Constitucional reconoce que cada uno de los derechos y deberes que enuncia la constitución de un país tiene el carácter de un Bien jurídico. Esta categoría es acogida por la tradición jurídica, tanto por su significación simbólica como por haber sido desarrollada a profundidad por la dogmática penal, ya que a ese campo específico del derecho se le ha encomendado la garantía de libertades y derechos de mayor importancia estimados por una sociedad. La acción del derecho penal tiene respaldo en el Poder del Estado, con lo que resulta un medio de defensa importante para los agentes sociales en la protección de sus intereses.

El concepto de bien jurídico de lo penal es importante en lo económico social y cultural porque genera la necesidad de construir argumentación en

materia de derechos colectivos para su defensa.³⁹ La protección de intereses con el mismo cuidado en el plano económico aportaría un mayor poder de intervención del Estado. Herman Galán, considera que los bienes individuales son intereses de la esfera individual pero que son necesarios para la vida social por cuanto resultan útiles para que el sistema social funcione de manera armónica. Los sistemas sociales según esto deben ser protegidos por el Estado solo en la medida que representen la defensa y protección del individuo.

El ejercicio de los derechos reconocidos en las normas llamadas permisivas no son creaciones normativas ni constituyen beneficios fomentados por el Estado o concedidos graciosamente por el gobernante. Aquellas y éste se limitan a reconocer y tutelar valores que, además de espirituales y culturales, son sociales, que se pueden concretar en objetos o bienes materiales o en valores no corporales o físicos, útiles para el libre desarrollo del individuo, esto es, considerados en atención de la persona en si misma y, a partir de la vida social en cuanto son “constitutivos” de la Sociedad.

La vida, la libertad, la integridad corporal o la moral son bienes jurídicos individuales que la persona necesita para su autorrealización en la vida social y son definitivamente útiles para el funcionamiento del sistema social, por eso, el orden jurídico debe asegurar con su protección la existencia de esos intereses jurídicos. Así las cosas, no sería legítimo el orden jurídico si el individuo no tiene posibilidades u oportunidades garantizadas de participar en los sistemas sociales que se concretan en una relación natural de la estructura social con el sujeto y su conducta, en otras palabras, las posibilidades de participación del individuo en los sistemas sociales que se concretan en bienes jurídicos reales, esto es, dotados de concreción material y no simplemente formal.

Se trata, por consiguiente de un sistema liberal – social o de concepto ecléctico de bien jurídico que sigue afiliado a al sistema de garantías individuales, pero remitiendo el bien

³⁹ El derecho penal al Desarrollar el concepto de Bien Jurídico, establece una serie de valoraciones que justifican el despliegue de fuerza y acción del Estado cuando pretende protegerlo y se dedican los mejores esfuerzos institucionales a esa protección.

jurídico a criterios sociales, mas que culturales- espirituales. “si el derecho ha de proteger sistemas sociales , lo hará solo en cuanto supone la defensa y protección del individuo”.

El legislador tiene, pues, un límite político al sistematizar en sus normas los bienes jurídicos que el sistema protegerá, entendiendo que estos obedecen al doble aspecto individual – social.⁴⁰

Los DESC, son enunciados de derechos colectivos de gran importancia, lo son porque la formulación política moderna, el Estado, dentro del esquema del Estado “social”, está vinculado con la función de garantizar la eficacia de los derechos individuales a través de la apuesta por políticas públicas que consulten sus principios y valores y al tener esas decisiones un impacto colectivo son capaces de cumplir la función constitucional del Estado para garantizar los derechos fundamentales como forma de encontrar, como consecuencia, el orden social justo.

Antes de la construcción de la C.P de Colombia que fue el resultado de un proceso de colisión de intereses en 1991 en una Asamblea Nacional Constituyente, diversos instrumentos de derecho internacional público vinculantes para el Estado colombiano establecían normas que llamaban a los estados a adoptar medidas que hicieran efectivos los DESC y los derechos civiles y políticos. En esas declaraciones se nota el interés por buscar que la garantía de derechos fundamentales tuviese como presupuesto el cumplimiento de los Derechos económicos y sociales. Las normas que fundamentan esos mandatos son compatibles con los principios del ESDD y se integran a la racionalidad jurídica interna.

⁴⁰ GALAN, Castellanos Heman. Colisión de Intereses Jurídicos protegidos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Plan Colombia Ensayos Críticos, 2001. p. 107

Entonces, los derechos Económicos y sociales, que son derechos colectivos tienen impactos por su cumplimiento o incumplimiento sobre la esfera individual y social, la apuesta por su cumplimiento sugiere que se traten de la misma manera como se tratan los derechos fundamentales, con la protección del derecho penal en cuanto son el soporte de los derechos civiles y políticos establecidos como fundamentales del individuo. Para fundamentar una apuesta por este tipo de creación argumental se debe contar con las declaraciones de derechos realizadas por organismos internacionales con incidencia en el espectro jurídico interno.

2.2 DECLARACIONES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES

En la mayoría de países y en la Organización de Naciones Unidas, los derechos humanos han sido mayoritariamente desarrollados en la gama de derechos civiles y políticos, en materia de derechos económicos sociales y culturales es poco el desarrollo y el nivel de esfuerzo de los organismos multilaterales por crear medios que vinculen a los estados a buscar su cumplimiento. No se ha tenido claridad en sostener que estos derechos hacen parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y por ello se subestima la responsabilidad internacional del Estado en la materia.

En la actualidad se ha pretendido, incluso, desde la formulación de criterios unificadores al interior de la comunidad internacional,⁴¹ fortalecer el conocimiento e importancia de esta generación de derechos; de tal

⁴¹ La Declaración de Viena de 1993 reafirmó la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos.

iniciativa pueden rescatarse los diversos instrumentos normativos que buscan regular la materialización de Derechos Económicos Sociales y culturales como son:

- a. La declaración universal de Derechos Humanos.⁴²
- b. El proyecto de Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- c. Convención americana de Derechos Humanos.
- d. El Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de DESC.

Estas normas del nivel internacional, son avances en el reconocimiento y exigibilidad de los derechos Económicos y sociales⁴³ porque son un discurso para que los estados lo adopten y se complementa con las recomendaciones de la ONU en la materia y el énfasis para hacer efectivo el desarrollo de los pueblos, pues para este organismo multilateral la garantía de derechos para los seres humanos, está ligada a acciones de tipo económico y necesita condiciones materiales que pueden ser puestas por los estados, para la vida social interna o por la comunidad internacional,⁴⁴ dice ese organismo:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual, todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir con ese desarrollo y a disfrutar de él (..) Implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación (..)

⁴² DUDH Aprobada y proclamada por la asamblea General de la ONU en Resolución 217ª del 10 de diciembre de 1948. recopilación de Instrumentos Internacionales, volumen 1 Instrumentos de carácter Universal, publicación de naciones Unidad, Nueva York y Ginebra 1994.

⁴³ Aunque el derecho es solo formal, puede generar una racionalidad para la reclamación política de esas formas.

⁴⁴ No desconoce la ONU, la existencia de países desarrollados que impone políticas.

la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario⁴⁵ todos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como deberes para con la comunidad”.

Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo al (...) de cooperar mutuamente (..) por adoptar individual y colectivamente medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional.

Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deben dar atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos; económicos y sociales”⁴⁶.

La proclamación, propone varios elementos para indicarle a los Estado que su vinculación con la obligación internacional de garantizar los Derechos Humanos, supone por lo menos, la existencia de autodeterminación política y económica a la hora de establecer un modelo de desarrollo. El tema de la soberanía de la nación y la regulación de agentes sociales con poder económico superior al Estado así como la independencia política de otros países es necesario para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones.

En efecto, el sistema financiero internacional ha asegurado un poder económico sin precedentes, poder que supera en muchos casos la capacidad económica de los estados y ejerce un alto poder de influencia sobre las economías que financia. El capital privado que es solo un agente social supera el poder del Estado en el plano económico, esto rompe el principio de neutralidad del poder político en el esquema del ESDD e indica

⁴⁵ Así lo concibe la Cumbre Mundial Sobre el desarrollo Social. Informe Preliminar A/ CONF 1.66/919 de abril de 1995.

⁴⁶ Resolución 41/126 de la asamblea general de la ONU del 4 de diciembre de 1998, fue aprobada por 146 votos a favor; 8 abstenciones y en contra, los Estados Unidos de América.

que hay desigualdades entre los sectores que componen la sociedad. La facultad de intervención del Estado Social, debe equilibrar esa diferencia de tal forma que conduzca al cumplimiento de los fines que garantiza la C.P. Las recomendaciones y la insistencia de la comunidad internacional sobre el tema están respaldadas por instrumentos internacionales como los siguientes:

2.2.1 La Proclamación de Teherán.⁴⁷ El intento de crear condiciones jurídicas que vinculen a los Estados en el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) ha contado con instrumentos específicos luego de muchos esfuerzos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). La proclamación de TEHERAN, propuesta veinte años después de la vigencia de la DUDH y en un proceso de evaluación de los resultados obtenidos, puso de presente la necesidad del desarrollo para todos los países del mundo, a fin de superar la creciente disparidad existente entre los países económicamente desarrollados y los subdesarrollados, pues ante todo se considera que este esquema impide la realización de los D.H en la comunidad internacional.

Esta proclamación pone de manifiesto el carácter indivisible de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales cuando afirma: *“Los derechos Humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”*. ... la necesidad de *“Buenas y eficaces políticas internacionales de desarrollo económico y*

⁴⁷ Proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968.

*social*⁴⁸ son urgentes para lograr la aplicación efectiva de los derechos Humanos.

La resolución final de la proclamación de Teherán hace un llamado a los estados, recomendando que la atención a los compromisos internacionales incluye la ejecución de políticas en ese sentido, se refiere el tema de esta manera: *“Exhorta a todos los pueblos y gobiernos a consagrarse a los principios contenidos en la declaración universal de los Derechos Humanos y a redoblar sus esfuerzos para ofrecer a todos los seres humanos una vida libre y digna que les permita un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual”*.⁴⁹

Esta declaración es un aporte significativo en materia de instrumentos internacionales; lo es, de un lado por haber sido un pronunciamiento hecho con la preocupación de las Naciones Unidas, por la necesidad de hacer que sus países miembros hagan lo necesario para garantizar la dignidad humana a través del bienestar físico y porque se reconoce que no basta la enunciación de – derechos civiles y políticos- aislados del contexto económico y social en el que actúan los gobiernos y las personas que pretende proteger.

La preocupación por garantizar los DESC se ha desplazado del tradicional centro institucional de iniciativas en la búsqueda de propuestas y límites a los estados cuando definen políticas económicas y se ubica ahora en la iniciativa no institucional- popular, con la creación de una legislación valiosa por no venir de los centros institucionales y tradicionales generadores de

⁴⁸ Proclamación de Teherán Considerando 13. Conferencia Internacional de Derechos Humanos mayo de 1968.

⁴⁹ *Ibíd.*.

normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (D.I. D.D.H.H).

2.2.2 Declaración de Argel - Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos. Una tesis dedicada al estudio de los derechos Económicos sociales y culturales, propone un paradigma innovador, porque toma un referente legal no institucional y construye con el una propuesta para la vigencia de los derechos fundamentales considerados dentro de la Constitución política de Colombia.

Eduardo Umaña Luna, sintetiza así el problema, que es en realidad una postura frente a la realización de los derechos fundamentales: “ *Nuestro tema Colombia. Y dentro de Colombia, su constitución política, los Derechos fundamentales, la Paz. Planteando antes lo primordial: los derechos de los pueblos, para que a través suyo, tengan significado los derechos humanos.*⁵⁰

Umaña, propone este paradigma para sostener con la declaración de Argel que para reiterar los derechos fundamentales, antes se debe hacer efectiva la utopía socio económica, es decir garantizar por lo menos el bienestar físico individual que permita el desarrollo de habilidades humanas.

Sobre la declaración de Argel, debe tenerse en cuenta la historia de su configuración; aunque utópica en su objetivo, es una propuesta normativa hecha para los pueblos y con una particularidad especial: la de haber sido elaborada con las aspiraciones de sectores políticos y sociales no

⁵⁰ UMAÑA, Luna Eduardo. El Humanismo Social. Bogotá,. Universidad Nacional de Colombia. Segunda edición 1998 pag. 171.

institucionales sin capacidad de influenciar decisiones políticas.⁵¹ Quien mejor refiere la historia de la declaración es Umaña. Y señala como componentes importantes de la declaración los siguientes: La iniciativa de buscar la creación de un instrumento jurídico internacional no institucional fue hecha por la Fundación Lelio Basso por el derecho a la liberación de los pueblos; a esta propuesta se vinculó un gran número de personalidades, que conocían el precedente de los Tribunales Internacionales de Opinión (TIO).⁵² Lelio Basso, participó activamente en la configuración de la declaración, con el precedente de haber logrado que en la Constitución italiana se escribieran los artículos 1, 3 y 49. Según el art. 1° la soberanía pertenece al pueblo; el art. 3 atribuye a la República el deber de eliminar las desigualdades sociales; y el art. 49 reconoce la existencia y fundación de los partidos políticos.

La declaración de Argel, propone como punto de referencia de las decisiones políticas de los pueblos que funda en las reclamaciones sociales del o de los pueblos, el poder se ejerce a partir de la separación de relaciones entre Estado y Pueblos, perspectiva en al que se defiende la idea de integración de los pueblos e instrumentalización de los aparatos políticos. Umaña, lo sintetiza así:

Esta Declaración universal de los Derechos de los Pueblos, parte, las relaciones entre las colectividades populares en el ámbito del Estado, de forma que se afirme frente a las estructuras estatales los derechos de los pueblos que constituyen un Estado, y por otra parte, las relaciones de los pueblos entre ellos por encima de las fronteras nacionales⁵³.

⁵¹ Como podría hacerlo el sistema financiero por ejemplo.

⁵² Ante el silencio de los aparatos internos de Justicia de los países de América latina que experimentaron en el siglo XX, regímenes dictatoriales con innumerables crímenes cometidos a su servicio y la ausencia de pronunciamientos que los rechazaran en la comunidad internacional se constituyeron los TIO; en apoyo también de la guerra de liberación de Vietnam. La iniciativa de este tipo de Tribunal fue de Bertrand Russell.

⁵³ UMANA. Op. Cit. P. 201.

La estructura normativa no institucional de la declaración de Argel la hace una propuesta cuyo impacto y poder vinculante para los estados es solo simbólico, de opinión. Pero entre sus fortaleza está haber sido diseñada y sustentada con la participación de muchas organizaciones sociales de diferentes países y condensar una nueva racionalidad en el surgimiento y desarrollo de normas que aspira a ser construida. Sobre esta crítica dice Umaña.

La Declaración de los derechos de los Pueblos comparte lo que según algunos constituye la debilidad de los tribunales de opinión, pero hay que ver ahí mas bien la expresión de su fuerza: sin duda se da una ausencia de investidura estatal o interestatal, pero busca en el pueblo mismo y en todos los pueblos las fuentes de una normativa. En realidad, la originalidad de los derechos de Argel reside en el desplazamiento explícito del centro de gravedad del derecho y del orden internacional del Estado hacia los pueblos y hacia los hombres que lo constituyen. Aunque parezca obvia esta posición choca con la larga tradición cultural y política del Estado – Nación en la que se diluye el pueblo y sus necesidades, así como en la abstracción del hombre ciudadano desaparecen las necesidades del hombre trabajador. Así mismo hay que tomar constancia de la tensión entre el pueblo y el Estado, y reconocer al primero los derechos fundamentales que debe hacer valer, incluso aquellos que van contra su propio gobierno.⁵⁴

La explicación política y jurídica del valor de la declaración de Argel del maestro Umaña, hace una ampliación y un cuestionamiento de las declaraciones de derechos y del rol político de los pueblos frente a sus gobiernos, en materia de exigencias y es también un desafío para superar el esquema de dominación moderno a partir de una política legislativa popular y del papel central de los pueblos o de sectores sociales, en la definición de medidas de importancia colectiva que represente sus intereses,

⁵⁴ UMAÑA. Op. Cit. p. 201.

esas aspiraciones son siempre conflictivas entre los intereses que defiende el Estado y las de los pueblos.

La declaración de Argel, como instrumento no institucional, exige que su valor simbólico se fortalezca con la aceptación y exigencia de las garantías en materia de derechos económicos, sociales y culturales que ellas condensa por el mayor número de personas y de pueblos que sea posible. En esa perspectiva es una propuesta normativa y un medio de acción política de agentes sociales que no se ven beneficiados por la acción de los estados.

La exigibilidad en materia de DESC, y en especial del derecho a la garantía de seguridad alimentaria en los países, incluye el reconocimiento de esquemas de producción que obviamente responden a sistemas económicos y/o concepciones económicas, la ONU no se exime de ellas, así que, la instrumentalización de políticas en este sentido deben ser cuestionados, tanto, como se ha hecho en el caso de las medidas que se adoptan en el plano de los derechos civiles y políticos, aunque resulte evidente que muchas de las medidas restrictivas de estos, tienen que ver con medios de control social que permitan la producción y funcionamiento del manejo del capital para satisfacer el esquema económico en que operamos,⁵⁵ lo que es lesivo para la pretensión de garantizar los DESC.

La agricultura provee de bienes importantes que significan posibilidades reales para garantizar derechos individuales y colectivos. En consonancia con esta consideración, se puede creer que la comunidad internacional ha intentado sugerir parámetros mínimos que debieran ser considerados a la hora de definir políticas.

⁵⁵ Un ejemplo de esa forma de actuar se presenta en el Magdalena Medio colombiano, donde se atenta contra derechos civiles y políticos como medio para asegurar el desarrollo de proyectos económicos.

Nos interesa establecer los parámetros vigentes sobre política de financiamiento de la agricultura, para ello es necesario ver la definición de seguridad alimentaría adoptada por la ONU.

2.3 LA FAO Y EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARÍA

Para la FAO el concepto de seguridad alimentaría, en perspectiva universal, expone que los Estados se encuentran en un marco amplio de responsabilidad a la hora de decidir sobre el problema alimentario. Este tema es elemento vital en la pretensión de garantía de derechos Civiles y Políticos, y los DESC, estos últimos que a su vez consideramos derechos de trascendencia, incluso, para la seguridad nacional del país.

La FAO define seguridad alimentaría señalando instrumentos y efectos que se lograrían con esa medida, dice este organismo:

Por “seguridad alimentaría” se entiende que los alimentos están disponibles en todo momento, que todas las personas tienen acceso a ellos, que estos alimentos son nutricionales, adecuados en lo que respecta a su cantidad, calidad y veracidad, y que son culturalmente aceptables para la población en cuestión. Sólo si se cumplen todas estas condiciones cabe considerar que la población tiene garantizada la seguridad alimentaría. Nuestro propósito es conseguir una autodependencia duradera tanto en el plano nacional como a nivel de hogares. Para ello, nuestras iniciativas deberán basarse en los principios de la viabilidad económica, la equidad amplia y el uso sostenible de los recursos naturales.⁵⁶

Absalón Machado, analiza este concepto de la FAO y sus incidencias económicas, así como para la construcción de un eventual esquema de acción en la materia que vincula al Estado como director de la economía y

⁵⁶ FAO, Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Proyectos de declaración normativa y plan de acción. Texto provisional, WFS96/3, de diciembre de 1995.

agente encargado de garantizar el interés jurídico de la producción de alimentación, sintetizamos los comentarios de esta manera: El concepto,

- a. Hace énfasis en disponibilidad y acceso a los alimentos, e implícitamente se refiere a las capas más pobres de la población.
- b. Permite ser operacionalizado según las regiones del país y maneja una concepción de largo plazo.
- c. Está elaborada pensando en los países subdesarrollados.
- d. Indica, que un análisis sobre seguridad alimentaría debe tener en cuenta que son distintas las necesidades y por tanto los componentes conceptuales, si nos referimos a países desarrollados, pues en ellos el problema de hambre y pobreza no es una preocupación fundamental. De la misma manera en esos países, no lo es la aplicación de políticas de apertura o globalización de la economía, factores que si inciden en los países subdesarrollados⁵⁷.

El concepto propuesto por la FAO, además de los elementos ya señalados hace referencia a la autosuficiencia alimentaría, lo que significa priorizar y proteger un núcleo estratégico de productos agropecuarios de orden nacional, que contribuyan con una porción significativa de la oferta total de alimentos, con estabilidad en el suministro y que estén al alcance de las clases menos favorecidas, generando por si mismos niveles estables y significativos de ingreso y empleo.

⁵⁷ MACHADO, Cartagena Absalón. Ensayos Sobre Seguridad Alimentaría. Universidad Nacional de Colombia, 2003. p. 91.

La definición vincula al problema de la seguridad alimentaría y de la producción, la situación laboral del campesinado sus posibilidades de ingreso y de acceso a medios tecnológicos, lo mismo que a mercados donde ofrecer sus productos, pero a su tiempo recoge al Estado para que defina una política donde indique el núcleo estratégico de alimentos que defiende. Este concepto debe armonizarse con la auto solvencia alimentaría para diferenciar los paradigmas existentes.

2.3.1 Auto solvencia alimentaría. A raíz de la apertura económica, la seguridad alimentaría se ha interpretado como solvencia alimentaría, basado en el concepto de disponibilidad. Según esto, la seguridad alimentaría se resuelve acumulando divisas o poder de compra, en lugar de acumular reservas estratégicas de alimentos, como antes, en algunos países. La auto solvencia sustituye a la seguridad alimentaría en el marco de una política de protección de algunos productores con medidas como banda de precios, financiamiento de producción de exportación, mercadeo internacional etc. De esta manera pierde relación el problema de la dependencia alimentaría y la autosuficiencia alimentaría de alimentos, así sea relativa; esta concepción no reconoce la necesidad de alimentos estratégicos y de reserva física de los mismos, vulnera el aparato productivo, lo somete a los riesgos del mercado internacional y no maneja el tema del acceso a los alimentos. Pero está muy cerca de la existencia de producción para exportación.⁵⁸

2.3.2. Agricultura de exportación. La vinculación de la agricultura al mercado internacional ha sido tal vez, el único medio que ha generado interés en el sector y una adinámica de superación de la forma tradicional no tecnificada de producción. Las exportaciones han permitido hasta cierto punto modernizar la agricultura y atraer inversión. Es la tradición del país

⁵⁸ Comentarios sobre este punto en MACHADO. Op. Cit. p. 99

que la agricultura se ha dirigido durante un extenso periodo al café y recientemente a las flores, el banano y azúcar.⁵⁹

Con todo, para el caso colombiano y en general para América latina, el proceso modernizante ha generado consecuencias económicas como: Afectación de la estructura productiva y de asignación de recursos; pues las mejores capacidades empresariales y las tierras de mejor calidad y destinación de recursos financieros, se concretan alrededor de dichos productos descuidando los destinados al mercado interno. La agricultura comercial se especializa en productos para la demanda industrial, con mercados asegurados y que atienden a sectores de medios y altos ingresos, relegando la producción de alimentos básicos para el consumo del grueso de la población. Reducción relativa de la oferta productiva para el mercado interno, lo que trae como consecuencia la importación de alimentos

El diagnóstico económico es desalentador si se entiende que el 29% de la población colombiana es campesina y el 60% está en la línea de pobreza, es decir que solo cuenta con un dólar diario para consumir.⁶⁰

Retomando la línea de normas sobre el tratamiento del tema agropecuario, la C.P de Colombia, destina unos artículos al tema (Artículos 64, 65 y 66)⁶¹, en ellos se deja delimitado que la producción de alimentos goza de especial protección del Estado, para tal fin podrá establecerse un sistema que establezca condiciones especiales del acceso al crédito agropecuario. De esta manera la Constitución aborda el tema de la producción de alimentos y el crédito para tal fin: establece una protección especial y hace que el

⁵⁹ MACAHDO. Op.-cit. p. 96. y en el mismo sentido MONDRAGÓN, Baéz Héctor. Otra vez el Socialismo. Bogotá: Errediciones. 1998. p. 120.

⁶⁰ SARMIENTO, Anzola. Op. Cit. P. 66.

⁶¹ ORTEGA. Op. Cit., Titulo II Capitulo 2. p. 26.

Estado tenga que considerar como prioritaria la tarea de producir alimentación. Estos presupuestos son los que orientan la constitución de 1991.⁶² La instrumentalización respecto de la función de proteger la producción de alimentos se produjo, cuando por medio de la ley 101 de 1993 se desarrolló los artículos referidos.

2.4 TRATAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Como se ha visto, la norma constitucional colombiana protege de manera especial la producción de alimentos. Con el propósito de reafirmar esta protección soporta un trato diferenciado estableciendo la posibilidad de dar un trato especial al crédito agropecuario con el propósito de incrementar la productividad.

El Estado colombiano al configurarse en la formula del ESDD, asume sus principios y valores y en especial los rectores de la política social y económica de este tipo de formulación política.

Al establecerse en Colombia el tribunal de interpretación de la constitución, sus razonamientos resultan vinculantes⁶³ y deben ser consultados a la hora de formular explicaciones y problemas de tipo jurídico constitucional.

⁶² Pero en lo formal, pues la discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, fue solo de gramática en lo referente a la propuesta de Derechos Agrarios. Finalmente se formalizó los Artículos 64, 65 y 66 sin debate sobre el tema, así se nota en las transcripciones de las intervenciones de los representantes de la Asamblea.

⁶³ Es decir, deben ser acogidos como norma por Estado y a los particulares en sus actuaciones.

El Estado como director general de la economía y garante de los DESC, tiene el compromiso de proveer el acceso efectivo a esos derechos formulando políticas sociales y económicas.

Es de importancia ver enseguida como ha sido abordada la fórmula del estado Social y Democrático de Derecho por la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional de Colombia ha abordado el tema desde un paradigma político,⁶⁴ el cual sugiere que siendo la formulación del Estado Colombiano la que corresponde con el ESDD, se debe acoger sus principios y valores como base para determinar si frente a enunciados de tipo -garantía de derechos es procedente darles carácter de fundamental; concretamente se pregunta la Corte ¿Los DESC pueden ser tratados como derechos fundamentales aun cuando no aparezca así en el texto de la C.P.?

La Corte, en una primera Sentencia que llamaremos fundante, por establecer las pautas de interpretación del problema derechos fundamentales y su conexidad con los DESC, señala algunos aspectos de importancia, en el razonamiento de la Corte son los siguientes:

1. El término Estado “Social” de Derecho es el resultado de una larga historia de transformaciones institucionales que son trascendentes, no es el término “social” un enunciado insulso de la C.P.
2. La incidencia de esa formulación en la organización socio política lo es desde dos puntos de vista: a. cuantitativo en cuanto acoge el modelo económico político del – Estado de Bienestar- y b. Cualitativo, que se halla en la forma del -Estado constitucional Democrático-, ligado a una serie de principios y de derechos fundamentales que

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia T- 406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política social y económica.

3. Los pronunciamientos en referencia con la Constitución se dirigen a la búsqueda de la justicia material frente a problemas específicos.
4. Los valores, establecidos en la C.P, son un conjunto de propósitos a través de los cuales deben ocurrir las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los valores, dan sentido a las demás normas del ordenamiento jurídico. Los principios, consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica, restringen el espacio de interpretación, lo cual los hace normas de interpretación inmediata, se refieren a la naturaleza política y organizativa del Estado.
5. El aparato estatal está encaminado a la realización de los derechos fundamentales. La calidad de derecho fundamental no lo es por su expresa mención sino por la relación que de la realidad se hace con la norma constitucional y los principios y valores que ella establece.
6. La mayoría de los DESC, implican una prestación por parte del Estado y por lo tanto una erogación económica que por lo general depende de una decisión política.
7. La razón de ser de los DESC, está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos.

Este marco de referencia interpretativa, trazado por la Corte Constitucional colombiana, indica que la esfera de protección del Estado Social de derecho en relación con los derechos fundamentales, hace necesario que se garanticen los DESC, que son parte del núcleo de protección de un derecho fundamental cuyo reconocimiento y aplicación debe ser inmediata; para determinar si esa relación se produce, se debe precisar la conexidad entre ese presunto DESC y el derecho fundamental o principio que se pretende

proteger. De esa manera podría realizarse los Derechos Civiles y Políticos, a partir de la interpretación del texto constitucional frente a casos concretos extendiendo el catalogo de derechos a mas de los establecidos en los Art. 11 a 42 de la C.P. La Corte a su vez en Sentencia posterior relacionó la vinculación del interés privado con la garantía de los DESC y los derechos fundamentales al referirse al Estado Social de Derecho, el derecho a la asistencia médica y el derecho fundamental, la vida digna y el deber de solidaridad social; los elementos referidos conducen la interpretación de la Carte con la participación de agentes Sociales con el deber de contribuir a la realización de los objetivos y fines del ESDD, y los DESC y es enfática en señalar que esa actuación es legítima porque se opera dentro del marco legal del Estado Social en el cual se garantizan derechos pero es generan prestaciones de los particulares a favor del otros o del Estado, se extrae de esa regla⁶⁵ que:

- a. *La naturaleza que identifica el ESDD tiene su expresión en la prevalencia de los derechos fundamentales, en la superación del estado de derecho y en la inmediata realización de tareas sociales*
- b. *La solidaridad social y la dignidad humana son principios fundantes del ESDD.*
- c. *Toda persona tiene el deber de la solidaridad social y las autoridades tienen la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales por los particulares (C.P Art. 2 y 95-2).*
- d. *El Estado social de derecho mantiene el principio de legalidad, pero lo supera y complementa al señalar entre sus finalidades la de garantizar un orden político, económico y social justo (CP Preámbulo). La naturaleza social del Estado de derecho colombiano supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social.*
- e. *El Estado Social de Derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación - propiedad privada,*

⁶⁵ Hablamos de regla, porque los fallos de la Corte son normas de aplicación de la Constitución de ahí que sea necesario transcribirla.

*libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público.*⁶⁶

Al revisar la constitucionalidad del protocolo adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos⁶⁷, convenio que establece normas de carácter internacional en materia de DESC, la Corte Constitucional, vió oportuno otorgar al Estado la posibilidad de proveer el acceso progresivo y no inmediato de los ciudadanos a los DESC, sustentó esta posición afirmando que estos derechos implican una erogación en dinero, en la mayoría de los casos que el Estado, según esa entidad, por no contar con recursos suficientes solo podía proveer el acceso progresivo. Como se dijo antes la interpretación es una regla y opera en este caso a favor del Estado pues le deja un espacio sin límite para dilatar el acceso a derechos Colectivos. La decisión dice:

La obligación esencial que adquieren los Estados en relación con estos derechos, a saber, el llamado deber de realizar progresivamente la plena efectividad de estos derechos. El carácter progresivo del deber de realización de estos derechos no implica que los Estados pueden demorar la toma de las medidas necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, el deber de adoptar todas las medidas posibles es inmediato, ya que los Estados "tienen la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto." Simplemente, teniendo en cuenta que en general los derechos sociales implican una prestación pública, la cual supone la existencia de unos determinados recursos y la necesidad de poner en marcha las instituciones prestatarias de los servicios, se reconoce que "la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo", por lo cual la obligación

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-505 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁷ Ley 319 del 20 de septiembre de 1996, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988".

de garantizarlos no puede ser inmediata, a diferencia de lo que sucede con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual "incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes". Esta norma "exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección", razón por lo cual "bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos."⁶⁸

La Corte Constitucional, acoge el contenido material del instrumento y deja en un plano de ambivalencia el cumplimiento de la obligación internacional por parte del Estado y restringe las posibilidades de reclamación ante la instancia internacional que vigila el cumplimiento del pacto, debido a que el acceso progresivo como lo consideró, permite un alto grado de arbitrariedad en el resultado de las políticas que adopte el estado en esta materia, las cuales cuando resulten insuficientes excusan del deber de cumplimiento, solo por la supuesta incapacidad de cumplir por las erogaciones económicas que implicaría. De otro lado altera el sentido de las declaraciones internacionales y las recomendaciones de la ONU que refieren como ya vimos que es condición para el logro de los derechos civiles y políticos que se cumpla las prestaciones en materia de derechos económicos y sociales.

La sentencia en mención, sin embargo, establece como línea de interpretación, el que frente a la ponderación de derechos fundamentales que supongan la consideración de DESC, prevalece la menos restrictiva para las personas; o sea, esta sentencia no estaría llamada a considerarse por su carácter restrictivo en materia de garantía de los DD.HH; se aplicaría aquella que tuvo a los DESC como elementos conexos con los

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 251 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

principios y valores fundamentales y cuando su eficacia debe ser inmediata, la Corte expone su posición de esta manera:

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, invocando como pretexto que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado. Esta regla interpretativa ha sido denominada por la doctrina como la cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos, según la cual, en caso de conflictos entre distintas normas que consagran o desarrollan estos derechos, el intérprete debe preferir aquella que sea más favorable al goce de los derechos.⁶⁹

La revisión del tratado no puede dejar de lado que este es un avance significativo, en la medida en que insiste en la relación indisoluble entre derechos Civiles y políticos y derechos Económicos Sociales y Culturales. El paradigma del Pacto y la consideración del carácter indisoluble de los DD.HH., dejaría de plano y sin lugar la discusión de si existe alguna gradualidad en el deber de garantizarlos. El considerando del Pacto dice:

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.⁷⁰

El Pacto reconoce como uno de los Derechos Humanos que protege expresamente es el derecho a la alimentación, y con ello complementa la normatividad interna que establece la producción de alimentos pero sin

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 319 de 1996.

reconocer que ella tiene como fin proveer la alimentación como derecho Humano, como elemento central de las posibilidades del desarrollo físico y de facultades humanas que, de manera inevitable exigen un estado nutricional óptimo; la norma internacional lo hace diciendo que:

Artículo 12
Derecho a la alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.⁷¹

Con todos los precedentes legales y fácticos establecidos, luego de veinte años de vigencia de la Constitución Política de 1991 y nueve años del Pacto de San José, una mirada fugaz de la realidad colombiana en materia de acceso de la población a la nutrición, o a la alimentación permitirían proponer una lectura de como ha sido realizado el propósito progresivo de cumplimiento de los DESC.

⁷¹ *Ibíd.*

3. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO

3.1 CONSTITUCIÓN Y GARANTÍA ALIMENTARIA EN COLOMBIA

La protección constitucional a la producción de alimentos hace referencia dentro del esquema del ESDD a la intervención del Estado en la Economía. La Constitución Política en los Artículos 64,65 y 66, señala los principios con los cuales pretende asegurar una protección especial a la producción de alimentos, además hace énfasis en que el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales deben ser tratadas de manera prioritaria. El Texto constitucional hace mención al servicio público de la actividad crediticia para el sector agropecuario, y expone que en materia de créditos para el sector se establecerán condiciones especiales.

Las condiciones especiales fueron desarrolladas por el legislativo en 1993 mediante la ley General de Desarrollo agropecuario y Pesquero⁷². Con ese instrumento se estableció la política general del Estado en la materia y se recogió la preocupación de algunos gremios sectoriales junto con su propuesta legislativa.

Sobre esa Política Estatal se desarrollará este capítulo, que plantea la hipótesis que la ley establece un trato discriminatorio justificado pero no razonable, que lesiona la producción doméstica de alimentos y privilegia, en cambio, la producción que se adecua a la política económica del Estado en la década de los noventa; esta consiste en fomentar el desarrollo del país a partir de tener como centro dos elementos: uno la internacionalización de la economía (competitividad) y dos mantener toda la estructura productiva

⁷² Diario Oficial No 41.149 de 23 de diciembre de 1993. Ley 101 de 1993

adecuada para el comercio internacional (eficacia y rentabilidad). Con este enfoque la ley protege de manera discriminatoria en lo agropecuario a quienes participan de la política estatal y resta protección a quienes producen alimentos para el consumo nacional.

Para el análisis de la política estatal es pertinente revisar la historia de la producción agropecuaria en Colombia en relación con el sistema económico y la perspectiva de éste para el sector agropecuario, este punto nos acerca a la observación de intereses jurídicos constitucionales de vital importancia para el paradigma que hemos presentado. Los intereses son la propiedad privada y el poder de intervención estatal en la economía, este último por acción y por omisión frente a la acción de agentes económicos que debe pretender el bienestar general, la vigencia de la igualdad y del orden social y económico justo.

3.1.1 Historia de la Producción Agropecuaria en Colombia. Un breve recuento histórico hecho por Absalón Machado desde el interés del análisis económico, puede orientar la indagación sobre la incidencia o no de los esquemas económicos globales para Colombia, en el tratamiento de la política de financiamiento de la agricultura. El análisis Machado consiste en revisar la historia del manejo del tema alimentario en el país, la orientación económica que la rige y su incidencia para la economía y para las personas.

Según él pueden verse, tres etapas del tema alimentario se pueden presentar así: una que parte en 1960 con la implementación del Programa de Nutrición Aplicada (PINA), que fue resultado de un convenio entre la OPS, OMS, la FAO, y UNICEF; el programa combinó estrategias en temas de salud, agricultura, educación y acción comunal, su objetivo fue mejorar el

estado nutricional de la población colombiana. La segunda etapa es de 1969 con el nacimiento del ICBF que empezó coordinando el Programa Nacional de Educación Nutricional Alimentario (PRONECA) cuyo objetivo era prestar atención a población en riesgo de desnutrición, el programa se orientó a niños, madres lactantes, madres embarazadas, y niños en edad escolar. En la tercera etapa que va desde 1974 empezó a funcionar el Instituto de Nutrición cuya relevancia consiste en haber elaborado los primeros estudios sobre nutrición el país y elaborar la tabla de alimentos colombianos.

Los programas recibían ayudas alimentarias del PMA, CARE y CARITAS Y HASTA 1979, se coordinó por PLANALDE.⁷³ Todos los suministros del plan a la población beneficiaria era importada.⁷⁴

Los antecedentes sobre la ayuda alimentaria permiten tener una visión global de la importancia que tuvo la decisión de desmontar dicha ayuda en nuestros países.

El desmonte de la ayuda alimentaria y la incorporación de la industria de alimentos a programa PAN es de trascendencia aún no entendida cabalmente en el país. Ha sido el comienzo de una decisión de resolver el problema de la nutrición por nuestros propios medios sin tener una dependencia directa del exterior. Es el comienzo porque las causas de la mal nutrición tienen raigambre asentada en nuestra injusta distribución del ingreso, en los bajos niveles de ingreso per cápita, en estructuras sociales desequilibradas, en erradas políticas económicas agrarias, en la falta de conciencia política sobre este problema, y aun en factores culturales que solo podrán modificarse a largo plazo⁷⁵.

⁷³ Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo.

⁷⁴ MACHADO, Cartagena Absalón. Ensayos sobre Seguridad Alimentaria. Bogotá. UN de Colombia, 2003 p. 68.

⁷⁵ MACHADO, Op. Cit. p. 68.

La acción del Estado durante la época de los setenta consistió en aplicar las mediadas que le sugería el PMA (programa Mundial de Alimentos), la asesoría consistía en recibir las donaciones de alimentos que sobraban en campos como el Estadounidense, que además era subsidiado y con adelantos técnico científicos suficientes para mantener un nivel de suministro elevado a los países del tercer mundo, ello con la consecuencia de que nunca se logró desarrollar producción propia, ni tecnología nacional. El Estado mantuvo la dependencia y solo durante una época sugirió e incentivó, una escasa participación del sector privado en la producción de alimentos.

Víctor Manuel Moncayo, en un estudio sobre el desarrollo del capitalismo a partir del campo, dice que frente al fracaso del programa de sustitución de importaciones a fines de los setentas, se optó por una política que permitiera el desarrollo de producción competitiva y con ventaja comparativa, tal política desmonta los subsidios otorgados por el Estado y plantea la universalización de las condiciones mínimas de vida tanto en el campo como en la ciudad, en consecuencia se diseña una política dirigida a reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, los intereses nacionales se canalizan por los aparceros y por la producción de alimentos (yuca, plátano, tabaco, trigo, café, sorgo, millo), igualmente se incide en la producción de cultivos de explotación moderna como algodón, arroz, banano, y caña de azúcar: La dinámica condujo a que solo unos cuantos alimentos conservaron el carácter de cultivos predominantemente parcelarios; la integralidad en la producción existió solo por unos años 1973-1976.⁷⁶

⁷⁶ MONCAYO, Víctor Manuel. Política Agraria y Desarrollo Capitalista; Problemas Agrarios, Bogotá: UN. De Colombia 2000 pag 87.

Lo resultados de Moncayo son coherentes en la apreciación de otros investigadores del tema, como Héctor Mondragón, quien al estudiar la reforma Agraria en Colombia, reitera que uno de los elementos que nunca se ha vinculado al desarrollo del país es propiedad de los terratenientes lo cual ha contribuido al fracaso de todo intento formal de reforma, y de otro lado el manejo del Estado ha obedecido al clientelismo que tradicionalmente se liga con el sector de terratenientes.⁷⁷ Adicional a esto nunca se realizó una reforma agraria tanto por que su componente esencial, la tierra, fue centro de disputa económica y militar, como porque el Estado tuvo limitada su capacidad de intervención por razones de corrupción.

En 35 años de Reforma Agraria marginal y con interrupciones (el autor analiza todas las leyes que han tenido como propósito desarrollar la reforma agraria, en especial la Ley 135 de 1961 con la que se creó el INCORA.) , no se han resuelto los problemas de concentración de la propiedad y pobreza en el área rural. Adicionalmente en la década del ochenta tomó fuerza el narcotráfico como factor de violencia y como rector económico y político de grandes áreas rurales, actuando como el más importante comprador de terrenos de gran tamaño en el país y ejerciendo mecanismos paramilitares de expulsión del campesinado de sus tierras y de adquisición de medianas y grandes propiedades rurales, proceso que no puede dudarse de calificar como contra reforma agraria.⁷⁸

Entonces, de la política de asistencia de alimentos se continuó con la concentración de la tierra en pocas manos pero ahora ligada a mecanismos ilegales como el narcotráfico y el paramilitarismo, los efectos que produjo esta unión son sin duda la expulsión del campesinado y con ella la liberalización de mano de obrera campesina no calificada.

⁷⁷ Clientelismo es el uso de los medios y recurso del Estado por quien los administra con fines individuales. Para ampliarse punto puede verse LEAL, Buitrago Francisco. El clientelismo. Bogotá. Desde Abajo. 2003. p.180.

⁷⁸ MONDRAGÓN, Báez Héctor. Otra vez el Socialismo. Bogotá . Errediciones. 1998. p. 170.

Mondragón Báez concluye los efectos de la ausencia de reforma agraria diciendo

El gamonalismo tradicional y el latifundismo ganadero en tanto agente del capital que siempre, depositó sus esperanzas antirreformistas y antisubversivas en el proyecto paramilitar valiéndose en un principio de las Autodefensas y en los manuales oficiales de contraguerrilla. La contra reforma agraria se aplicó de manera legal e ilegal, con los siguientes resultados:

- *Falta de una política clara, coordinada y viable, de Reforma Agraria en Colombia.*
- *Abundante legislación que no se aplica o tiene significativas trabas a la eficiencia y eficacia de los planes y programas de Reforma Agraria.*
- *Frecuentes cambios que interrumpen la labor redistributiva y les resta eficacia.*
- *Atomización y falta de coordinación interestatal.*
- *Deficientes recursos tanto económicos como técnicos, por parte de las instituciones encargadas de la Reforma Agraria en nuestro país.*
- *Intervención de diversos intereses y factores de violencia sobre el proceso de reforma Agraria, que han llevado a la contra reforma real.*
- *Escaso nivel de participación del campesinado, de las comunidades indígenas y de las comunidades negras en el diseño y ejecución de los programas del sector agropecuario.*
- *Excesiva limitación al campo de acción de las Instituciones de Reforma Agraria, tanto en el espacio como en funciones.*
- *Precios pagados por la tierra y formas de pago que favorecen a los grandes propietarios*
- *Políticas del Gobierno que causan la pérdida de la tierra a los campesinos que ya las tenían o a quienes la recibieron del Incora. Así ha sucedido con la eliminación de crédito de fomento, de la asistencia técnica y del apoyo al mercadeo y también con la apertura unilateral de las importaciones.*
- *Represión y asesinatos contra las organizaciones campesinas e indígenas y una gigantesca guerra sucia que ha conducido a la contrarreforma Agraria que ha concentrado la tierra en los narcos y latifundistas por medio de la política paramilitar⁷⁹*

⁷⁹ MONDRAGON. Op. Cit. p. 175

El resultado muestra con claridad que en Colombia por tres medios se ejerce la actividad agropecuaria: la legal que correspondería a la política Económica del Estado con su propuesta de reforma agraria y demás proyectos; la ilegal ejercida por el narcotráfico y que vincula principalmente el derecho de propiedad o la posesión de tierra de manera extensiva y proyectos económicos agropecuarios sobre ella, junto a proyectos militares y de control de las zonas que incluyen éxodos campesinos; y en tercer lugar la actividad del campesinado, sectores indígenas y afrodescendientes que defienden la producción parcelaria para el consumo doméstico.⁸⁰

Como antecedentes de importancia en la formulación de la política agraria de los noventa, encontramos también que la decisión de adoptar la ley 101 de 1993 corresponde con un momento de tensión y crisis sectorial. El gobierno de la época implementó una política de apertura económica que dejaba a la orden del mercado la asignación de recursos fiscales, pero también buscando que agentes sociales participaran incrementando la inversión en actividades productivas, con esto se pretendía modernizar el Estado y la economía. El resultado fue el siguiente: reducción del área de cosecha, que bajó 5.8% entre 1991 y 1992 en hectáreas fueron 280 mil menos; de esa reducción se afectó los cultivos que disminuyeron en 12% y de esos transitorios, los imposables disminuyó la producción interna un 15%. La rentabilidad de los cultivos transitorios bajó un 4%, la de los comercializables (yuca, papa, plátano) 4.6%, de estos los importables bajaron rentabilidad en un 10% y la producción pecuaria y pesquera disminuyó en 4% al año. En 1992 se aumentaron las importaciones agropecuarias en 100%, con respecto al año anterior, se importaron dos

⁸⁰ Las Comunidades negras de la cuenca del Río Giguamiandó en el Chocó, fueron expulsadas de sus tierras por estructuras armadas, que propiciaron la devastación de la selva por la empresa Pizano S.A y Maderas del Darién, luego sobre la zona limpia de población y vegetación inició la siembra del cultivo de palma africana de mayor extensión en Colombia. Véase Corte Constitucional. Sentencia T- 0955 de 2003.

millones de toneladas; se bajaron los aranceles para productos agropecuarios de 44% a 20%.⁸¹

El recuento histórico sirve para evidenciar que en Colombia durante los noventa la problemática relacionada con seguridad alimentaría seguía siendo el latifundio, la falta de tecnología, el monocultivo entre otros. El Estado contribuyó a generar una crisis sin precedentes en el sector a través de una política de apertura económica con la que pretendía adecuarse a las reglas del comercio internacional definidas por entidades o estados desarrollados. En ese contexto de crisis sectorial y ante la inminente apertura comercial del país al comercio internacional, se produjo un cambio en el enfoque económico de la función de la agricultura y luego del cambio constitucional de 1991 aparece la ley 101 de 1993, cuyo sentido es servir de ley que desarrolla el interés constitucional de protección a la producción doméstica de alimentos.

3.2. LEY 101 DE 1993

En 1993 con el objeto de desarrollar los artículos 64,65 y 66 de la CN, se expidió la ley 1001 de 1993⁸², la cual pretende desarrollar de manera general los principios con que el Estado interviene la economía, formulando la política sectorial agropecuaria y pesquera. Algunos antecedentes a la formación de la ley y sus principios, tienen que ver con el funcionamiento de la economía colombiana y con la presión hecha por intereses de agentes económicos privados, en que se protegiera el sector ante la inminente apertura de la economía nacional al mercado mundial.

⁸¹ MONDRAGÓN. Op. Ct. P. 186.

⁸² Diario Oficial No. 41.149 de 23 de diciembre de 1993.

Un elemento importante en la formación de la ley, es que ella fue resultado de la apuesta de sectores empresariales agroindustriales y pecuarios que se oponían al esquema que produjo la crisis ya reseñada; por tal motivo la ley plantea un viraje a favor del fomento agropecuario y hacia la sustentación de la producción nacional pero bajo los parámetros del mercado internacional, que exigen rentabilidad, eficiencia y productividad en el desarrollo de la producción, estos son los elementos del concepto económico de Ventaja comparativa.⁸³

La Ley establece medidas de protección de la producción nacional, que consistieron en el refinanciamiento de la deuda a los empresarios, aplicación de una política social con el propósito de mostrar la capacidad de intervención estatal a favor del sector rural y a la vez la legitimación del establecimiento.

Un estudio evaluativo de la eficacia del Incentivo a la Capitalización Rural muestra los efectos descritos; el trabajo parte de considerar, en el mismo sentido, que la ley 101 del 1993 obedecía a una presión de sectores agroindustriales preocupados por la apertura económica que inició el país para esa época, dice la investigación:

La ley 101 es resultado de la presión de los gremios sectoriales en razón a los tres elementos mencionados: apertura, crisis y negociaciones del GATT.

*El gobierno atendió el requerimiento gremial y a su vez una coyuntura sectorial que consistió principalmente en establecer el Incentivo al Crédito Rural ICR, este **consiste en que toda persona natural o jurídica que efectúe proyectos en el sector agropecuario tiene derecho a una reducción en el monto***

⁸³ El óptimo cumplimiento de estos elementos es lo que indica que se puede producir. La rentabilidad es el resultado más importante, de acuerdo al concepto de ventaja comparativa.

principal de un crédito otorgado por una entidad financiera para financiar un proyecto hasta por un 40% del valor del proyecto respectivo, si dicho proyecto reúne las condiciones del tipo de crédito otorgado por FINAGRO.⁸⁴

El cambio que significó la expedición de la ley 101 de 1993, en el tratamiento del sector agropecuario sobre el financiamiento agropecuario en Colombia, consistió en que para lograr adecuar el sector a los objetivos de la apertura, se recomendó condicionar los créditos a la sustentación de la producción en proyectos que cumplieran las reglas que el mercado internacional imponía y que el estado asumió con la formulación de esta política agropecuaria y pesquera.

Con la creación del FINAGRO 1990, el crédito dejó de ser subsidiado, pero se mantuvieron las inversiones forzosas, considerando que es más importante garantizar el acceso al crédito que su propio costo.

El esquema anterior (a los años 90) tenía dos grandes dificultades: por un lado encarecía los márgenes de intermediación del sistema financiero y por otro, no garantizaba la transformación productiva del sector al no condicionar los créditos al cambio en la tecnología.

La anterior cita, es parte de un estudio sobre los resultados del Incentivo a la Capitalización Rural, recomienda que frente al esquema económico de los noventas, lo que se espera es que se condicione el servicio público de crédito a que los productores adecuen sus proyectos productivos a la internacionalización de la economía, dice el estudio:

En una fase de la economía colombiana caracterizada por la mayor operación del mercado y con menor intervención del Estado en la comercialización agropecuaria, es preciso diseñar mecanismos que permitan la adecuación de los productores a la internacionalización de la economía, introduciendo las innovaciones tecnológicas que se requieran para lograr mayor

⁸⁴ ZULETA, Jaramillo Luís. Diseño y Aplicación de políticas en el Sector Agrpecuario: el caso del Incentivo a la Capitalización Rural. Bogotá. 1997. p.45. Resaltado es agregado.

productividad y competitividad en los procesos productivos y mayor eficiencia en el proceso de comercialización. Lo anterior requiere hacer una mayor movilidad de los factores productivos, que permita la transformación de los sectores productivos no competitivos a sectores y productos con posibilidades de competitividad”⁸⁵

Entonces, el Estado adoptó con la ley 101 de 1993 un modelo de producción agropecuaria que presenta en sus objetivos una forma de discriminar uno de los elementos mas importantes del ESDD, la potestad de intervenir la economía. Al condicionar el crédito a proyectos productivos que asuman la racionalidad de la reglas internacionales de la economía y el comercio se produce un trato desigual, que vulneraría el principio de igualdad constitucional entre productores agropecuarios y productos, porque condiciona el beneficio derivado del trato especial constitucional dado a la actividad agropecuaria al acatamiento de las condiciones fijadas en la ley, esto es, que los productores y la producción se adecue al comercio (obligación de ser eficientes y rentables) y a la internacionalización de la economía (obligación de ser competitivos).

El problema puede resumirse así: en el crédito para los productores y productos que aspiran a participar del comercio internacional y que aceptan la internacionalización de la economía, las condiciones de la Ley les resultan favorables, y por ello el Estado a través de su política agropecuaria les otorga beneficios. Por el contrario, los productores y productos que se desarrollan en un esquema de producción no competitiva o rentable, ni con el objeto de adecuarse al mercado internacional no reciben incentivos, esta situación indica que la ley ha generado un trato que eventualmente vulnera el principio fundamental de la igualdad, pues los productores y productos que por no estar dentro de la condición y objetivo de la política del Estado

⁸⁵ Op. Cit. P.25.

señalada en la ley, no son beneficiarios del trato especial al sector. Pero el problema no es sencillo, ya que podría alegarse que justo por la facultad de intervenir la economía el estado puede estimular el sector que cree conviene al logro de los principio y fines Constitucionales.

En el texto de la ley aparece que el fin de esa norma de carácter general consiste precisamente en **“señalar los propósitos que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones”**⁸⁶ es decir, de todas las normas que suponen tratos, que pueden ser beneficios y/o incentivos para el desarrollo de las actividades agropecuarias. Dentro de los propósitos que se deben considerar en la interpretación de la ley 101 de 1993 se halla expreso:

Artículo 1.

“ 2 Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía...”

“3. Elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales”.

Las distinciones especiales que refieren los propósitos, si bien pueden representar las expectativas de algunos gremios sectoriales, no representan a la totalidad de los productores agropecuarios y pesqueros. Es sabido que en Colombia existe una amplia gama de sectores no precisamente minoritarios que tienen como actividad económica la producción de alimentos, cuyo fin no es la comercialización (la búsqueda de eficiencia y rentabilidad), ni la participación en la internacionalización de la economía (exportación de mercancías competitivas).

⁸⁶ El resaltado es nuestro.

Las condiciones especiales para un tipo específico de producción y productos se traducen en un condicionamiento que estas normas hacen del tratamiento especial, otorgado al sector agropecuario en el plano de la eficacia constitucional, lo cual conduce a revisar si ese trato resulta razonable con fundamento en la relevancia constitucional de las políticas macroeconómicas de modernización del Estado y la importancia de los derechos fundamentales como objeto y límite de tales políticas.

La Corte Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse con objeto de revisar determinaciones económicas, relacionadas con la producción de alimentos y especialmente con el crédito para el sector agropecuario;⁸⁷ y en tal sentido ha precisado que el orden constitucional en materia económica es dinámico, en la medida en que no puede soportarse en un modelo económico rígido, pero a su vez tampoco puede cuestionarse el que adopte uno, es decir que cualquier modelo económico debe consultar los principios y valores del Estado Social de derecho y la realización plena de los derechos fundamentales.

Tampoco el Estado puede fijar un modelo económico arbitrario, pues la Carta política no es neutra en la materia y señala que en el sistema normativo colombiano no caben normas que vulneren la igualdad de oportunidades, o tiendan a desproteger la libertad de empresa dentro del marco de una economía social de mercado. En tal sentido la libertad que es otro principio y derecho fundamental del ESDD junto con el principio de democracia, permiten afirmar que este es un sistema político económico donde es posible el desarrollo de modelos económicos alternativos,⁸⁸ pero dichos modelos deben, en todo caso, estar dirigidos a la realización de los

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 074 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

⁸⁸ Entenderemos por alternativos los que no aplican la política estatal.

valores que consagra la C.P. La iniciativa alternativa deber ser protegida de igual manera por el Estado, pues se trata de la misma actividad y los mismo productos, solo que con enfoques económico diferentes. La Corte consideró vital hacer precisiones sobre el carácter no neutral del ESDD en materia económica. Se destaca que la Constitución Colombiana de 1991, es un tratado de corte finalista o teleológico, busca realizar valores; Consagra un estado interventor dotado de un conjunto sistemático de norma destinadas a la realización de un orden económico y social justo. Para ese fin la Constitución recoge tres elementos de la Post guerra fría (mediados del siglo XX), según esto, hay un constitucionalismo que reconoce las desigualdades sociales existentes, por ello establece una serie de valores y principios que son la razón de ser de los límites al poder del Estado. En consecuencia la Carta no es un texto neutro que permita la aplicación de cualquier modelo económico pues las instancias de decisión política, como ya se dijo, están limitadas: por el conjunto de derechos y valores que debe respetar y por el objetivo de la acción estatal, la plena realización de los derechos Fundamentales. También, la carta política faculta al Estado para intervenir en la esfera privada con el fin que por la actuación pública se corrijan las desigualdades que la propia carta reconoce. Finalmente, la Carta otorga a los agentes sociales instrumentos para que participen de la vida pública.

Es claro que la constitución contiene elementos de intervención. No es un texto indiferente frente al comportamiento económico del Estado o de los particulares, pues el cuestionamiento es reciproco: los particulares pueden hacer juicios de conveniencia sobre la adopción de reglas económicas por el Estado y este puede intervenir en los proyectos particulares o conducirlos al logro de los fines del estado social. 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, es

lícito cuestionar a nivel Constitucional la validez de la adopción de las reglas de la economía internacional en la política agropecuaria. Además, de acuerdo con los principios del Estado democráticos el Estado no puede adoptar un sistema económico rígido sin oportunidad para que otras propuestas económicas existan.

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 constituidas de representación popular y el texto constitucional una doble relación de libertad y subordinación.⁸⁹

No caben, en el sistema jurídico colombiano, proyectos o normas discriminatorias, que vulneren la igualdad de oportunidades, tiendan a desproteger la libertad de empresa dentro del marco de una economía social de mercado o a menoscabar el derecho al trabajo u otros derechos fundamentales que forman parte del orden público constitucional.

⁸⁹ Sentencia C- 074 de 1993.

La línea de interpretación de la constitución económica en materia de fijación de políticas indica que todas ellas son válidas siempre que no vulneren los derechos fundamentales o no desconozcan los límites a la intervención económica. Por tanto, es válido que se planteen políticas alternativas y adecuado a las desigualdades políticas y económicas que reconoce el nuevo constitucionalismo que el estado destine recursos para financiarla, tal como lo haría con su decisión de adoptar y buscar quines participen de su plan económico.

La Corte se pronunció en esta decisión al mismo tiempo sobre la modernización del Estado colombiano y sus instituciones, así mismo evaluó la conveniencia de hacerlo y resaltó que nada le impide al Estado modernizarse, reducir su planta de personal, adquirir nueva tecnología, crear instituciones o suprimir otras; dijo además que encontraba pertinente hacer precisión sobre los conceptos de modernización y modernidad de tal forma que ellas puedan orientar la comprensión de si resulta ajustado a la constitución que el Estado se modernice o no. En tal sentido manifestó que siendo la modernización la aplicación rápida, masiva de la ciencia y tecnología a esferas de la vida, modernizar el Estado es acertado en la medida en que a través de los distintos medios aportados por la ciencia se puede lograr con eficacia y eficiencia el cumplimiento de los fines del Estado.⁹⁰

Por la circunstancia antes mencionada, el análisis de la ley debe hacerse dentro del contexto global de la modernización solo en cuanto los criterios de la política agropecuaria correspondan a la prevista por el Constituyente realmente y a los fines propios de la forma de Estado que nos rige

⁹⁰ Sentencia C- 074 de 1993.

Para la Corte, es razonable que el Estado pretenda modernizar sus instituciones, adoptando diversas medidas que se sentirán en la vida diaria de los ciudadanos pero ese efecto no puede ser otro que el de realizar los fines de la forma de Estado que nos rige; es decir el ESDD.

De dos maneras debe verse la incidencia de la medida legislativa que regula el sector agropecuario y pesquero en la economía pues, de un lado en la actividad agropecuaria el Estado presta un servicio social que consiste en proveer de recursos crediticios al sector y por el otro, son en su mayoría agentes privados quienes reciben los recursos o los beneficios otorgados por virtud del trato especial.

En cuanto a la conveniencia para el Estado ya se ha señalado, que este puede optar por la decisión de modernizar el aparato administrativo, pero sin vulnerar ninguna disposición o principio constitucional, ni los derechos fundamentales de las personas, porque su función consiste precisamente en asegurar esas garantías.

Es diferente, si se trata de optar como se hizo, por la aplicación de un modelo económico y político y presentarlo como modernización del Estado. Pero no solo eso, sino que este sea impuesto por la vía del condicionamiento de los beneficios al sector que resulta implicado con el esquema, pues en este punto ya no se enfrentan los ciudadanos a la relevancia que pueda presentar a nivel constitucional la idea de modernizar la administración pública para que cumpla sus fines de manera eficaz, sino a una pretensión de intervención del Estado en la economía, que no es neutra y que permite por ello la disidencia; es decir, que se entienda como válida la pretensión de buscar la modernización del Estado pero no bajo el esquema que él trace.

Cuando el Estado y algunos gremios sectoriales proponen la modernización de la producción agropecuaria y pesquera y la atan a criterios como la competitividad internacional de la producción y a la internacionalización de la economía, adoptan el modo de producción capitalista en su fase de globalización y con ello generan un trato discriminatorio no razonado ni válido dentro del ESDD, pues este se funda en el principio de la participación democrática en la vida económica y social del país, conforme al cual el Estado no puede establecer tratos desiguales entre productores y productos, que tienen por fin suministrar alimentos.

En cuanto al efecto de la aplicación del criterio modernizador del Estado, sobre los agentes privados debe indicarse que la ley crea condiciones para el acceso a sus beneficios, al considerar que todos ellos deben interpretarse conforme a las ideas de internacionalización de la economía y competitividad. De esta manera los proyectos económicos que no sean competitivos a nivel internacional desde el punto de vista de productividad y eficiencia entonces son por esa sola razón, desprotegidos. El productor rural, debe acogerse para recibir los beneficios de la protección constitucional a la producción de alimentos al esquema adoptado como política agropecuaria asumiendo los parámetros ya mencionados, o ser tratado de manera desigual tanto por su producción como por sus productos.

Habiendo considerado que el Estado puede desarrollar a través de una política los mecanismos para hacer efectiva la pretensión declarada de modernizar el Estado, debemos mirar si ese propósito, junto con el trato diferenciado dado por la ley a los productores y productos agropecuarios, conviene con los objetivos del ESDD, y en especial el de hacer funcionar

toda la estructura administrativa y política al servicio de las personas⁹¹. Este criterio se debe apreciar vinculando todo el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos y derechos económicos sociales y culturales, junto con la idea central que defiende la constitución en materia de protección especial a la producción de alimentos.

El propósito manifiesto de las norma que se cuestionan es: “ 2 *Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía...*”

“3. *Elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales*”.

Estas normas pretenden desarrollar principios constitucionales, en especial el de la producción de alimentos que la C.P establece:

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de especial protección del Estado. Para tal efecto se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de cosechas y de precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.⁹²

En se hace en este momento tratar de precisar el objetivo constitucional de la producción de alimentos del Art. 65, acudiremos a los comentarios de

⁹¹ En este sentido puede verse las Sentencias C-479 de 1992 y C- 074 de 1993.

⁹² ORTEGA, Torres. Op. Cit. p. 28.

los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente para encontrar el sentido de los Derechos Agrarios,⁹³ cual es su propósito en cuanto a beneficiar la producción doméstica de alimentos y garantizar la seguridad alimentaria del país.

El texto propuesto por Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marcos Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda, cuenta con una anotación de la secretaría de la Comisión quinta, que da cuenta que se presentó el articulado y la sustentación del mismo. Sin acogerlos o negarlos; es decir, no se discutió.

En la argumentación sobre la necesidad de establecer los artículos que identificaban los derechos agrarios se resaltó la importancia del sector agrario y de la economía campesina por haber contribuido a generar trabajo y alimentos y un equilibrio entre suministro y precios, luego centró el tema en la importancia que la alimentación tiene y como sin ella es imposible la vida en condiciones dignas; se indica que uno de los problemas en la materia es el desabastecimiento coyuntural de materias primas y alimentos que en el nivel de desarrollo del país impuso la necesidad de importar bienes de consumo vital, susceptibles de producción nacional. Se advierte que el grado de desnutrición agrava la situación de pobreza absoluta de grandes sectores de la sociedad y que una fórmula que apunte a dar soluciones debe entenderse con temas como la generación de empleo, inversiones, asistencia técnica y posibilidades de acceso de los trabajadores rurales a la tierra. Se toca igualmente el tema de la conservación del medio ambiente y el desarrollo integral todo apuntando a un plan de seguridad alimentaria y al suministro de materias primas básicas. Se habló del respeto por la producción y la tierra que pertenece a los resguardos indígenas dentro del marco de productividad y eficiencia puesto que una

⁹³ Así titularon los proponentes el proyecto para primer debate en plenaria. Gaceta Constitucional. Bogotá: Mayo de 1991. p. 16.

política integral para el sector agrario debe incluir el aumento de la producción y productividad; con todo temas como la seguridad alimentaria y la producción doméstica de alimentos fueron enunciaciones poco desarrollados por la propuesta, pero su idea central es al de generar un plan integral para el sector con el propósito de alcanzar la seguridad alimentaria y cuestionando la importación de productos. Entre el 10 y el 19 de junio de 1991 se realizó la sesión plenaria para decidir el texto que se debía adoptar sobre la propuesta de derechos Agrarios. El único aporte que trató de desarrollar el tema fue hecho por representantes del M-19,⁹⁴ y se dijo en esa ocasión que el propósito de producir alimentos, es que se pueda bajar los niveles de desnutrición, de pobreza de miseria, no solo para los pobladores del campo sino para toda la sociedad, para la gente que vive en las ciudades, y se debe defender también la idea de producir con calidad, de producir para fortalecer la industria nacional y para el comercio exterior, pero la decisión de hacerlo es una medida política por que vincula muchos sectores en conflicto pues afecta intereses como el latifundio; una política seria sobre el tema puede ayudar a la paz del país, al proceso de democratización del país.⁹⁵

Otros elementos del objetivo de estos Artículos de la Constitución son los que tienen que ver con el contexto social y político que para 1991 ocurría en el país y a nivel internacional, pues ellos se configuraron justamente por esa situación. La norma hace eco de las preocupaciones de los países de la región sobre el tema y por superar en el caso colombiano. En efecto, meses después de aprobada la norma en un documento presentado a la Junta del Acuerdo de Cartagena, por 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

⁹⁴ Movimiento 19 de Abril, grupo rebelde que aceptó una propuesta gubernamental para dejar la armas y participar del manejo político constitucional.

⁹⁵ Ver Anexo 1.

subregión, se recoge la definición de seguridad alimentaría adoptada por la reunión Técnica Subregional sobre prioridades de los sistemas nacionales de seguridad alimentaría en los países andinos, la cual dice:

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.⁹⁶

Las reclamaciones por mejorar las condiciones nutricionales de sectores pobres de la población colombiana, que se encuentran en las actas de las sesiones de la Asamblea Nacional, se debe a que son precisamente los estratos sociales mas pobres en el caso colombiano los que viven en una permanente estado de Inseguridad alimentaría lo cual proclama que la definición toca el punto del problema del ingreso y del acceso a los productos por ese medio, el estado Social de derechos debe en consecuencia aplicar políticas que suplan el estado de pobreza e imposibilidad de acceso a la alimentación de la población pobre del país y está obligado a hacerlo porque debe procurar que la igualdad sea real y efectiva gestionando programas a favor de ese objetivo.

Entonces, es legitimo que el Estado en materia agropecuaria elabore políticas que tengan por objetivo desarrollar los principios y derechos constitucionales y que lo haga atendiendo la situación real del país; es decir, considerando la situación de pobreza, posibilidades de acceso a la alimentación, las capacidades de desarrollo del país (disponibilidad de suelos, trabajo, variedad climática etc.) y que atienda que el sentido de la norma como se discutió en la Asamblea y como se lo propuso la comunidad

⁹⁶ Citado en la Sentencia C- 074 de 1993.

internacional en la región. En el sentido de garantizar la seguridad alimentaria con producción nacional, esto de igual manera vinculado con la obligación internacional en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales como se vió antes. La Corte Constitucional, se ha pronunciado sobre el tema en la parte de la legalidad de las políticas estatales, señaló la siguiente Subregla:

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.⁹⁷

Cabe preguntar, entonces, si el modelo de internacionalización de la economía y de la adecuación de la agricultura a ese esquema y sus valores de eficacia y competitividad logra los objetivos de proteger la producción doméstica de alimentos y la seguridad alimentaria y por ello resulta proporcionado y razonable el trato desigual establecido por la ley.

Esta parte la desarrollaremos tomando los elementos centrales a nuestro parecer de los propósitos ya referidos en los Art. 65 y 66 de la C. P. uno de ellos es la seguridad alimentaria y su componente de garantía de alimentación.

Como se reseñó, la seguridad alimentaria es uno de los objetivos que quiso proteger la constitución política de 1991, este propósito contiene un segundo

⁹⁷ Sentencia C- 074 de 1993.

elemento que por su importancia merece ser tratado como otro objetivo, dadas las implicaciones que tiene esa parte del concepto sobre los derechos fundamentales: garantizar a toda la población el acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales.

Este punto nos envía a la interpretación constitucional del Artículo 65, pero adicionado del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos y DESC.

La legitimidad para hacer este análisis se halla a partir del Art. 93-2 de la C.P y de la sentencia T-1319 del 2001⁹⁸, que establece el marco de interpretación de la constitución a partir del Bloque de constitucionalidad; es decir, se tomarán en cuenta todas las normas que establecen derechos humanos en la constitución política y las normas que se vinculan a la constitución por ser tratados internacionales en materia de derechos humanos y, la interpretación hecha por organismos internacionales en la materia sobre esas normas. De igual manera se debe aplicar el principio de interpretación mas favorable en materia de Derechos Humanos y de DESC establecido en la sentencia C- 251 de 1997.

3.2.1 Aspecto Nutricional. Como se ha establecido, el concepto de seguridad alimentaría implicaría la garantía del acceso oportuno y permanente a la alimentación. En las condiciones económicas y sociales de los estados subdesarrollados y en especial del caso colombiano es una prioridad que el Estado cumpla esta garantía.

⁹⁸ Corte constitucional Sentencia T-1319 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

En ese sentido, desde el punto de vista normativo el Estado colombiano ha ratificado diversos instrumentos en materia de derechos económicos sociales y culturales que le imponen la carga de garantizar la alimentación a las personas que agrupa y eliminar la desnutrición,⁹⁹ de igual manera ha sido exhortado por la Organización de Naciones Unidas ONU, para disponer de todos los esfuerzos necesarios con el propósito de hacer que los DESC sean una realidad. Con respecto a estos requerimientos internacionales, el Estado colombiano ha expedido normas cuyo fin es desarrollar la prescripción que asegure la producción de alimentos, con lo cual ha creado una cortina de humo frente a la comunidad internacional para cubrir dicha responsabilidad, la mera existencia de las normas, no es suficiente para obtener la garantía alimentaría.

El concepto de seguridad alimentaría estaría cumplido si se tratara de la eventual revisión de las normas expedidas sobre agricultura, pero como se evidencia en la definición, los productores y los productos son solo un extremo de la relación producción- consumo; el otro lo componen los consumidores. Estas partes resultan vinculadas por el principio de solidaridad social, el cual integra a los particulares con el deber de dirigir sus esfuerzos en armonía con los derechos valores y principios de la C.P, dicho principio de solidaridad social establece como deber para los particulares la realización de acciones humanitarias. Producir alimentación para el consumo nacional es una acción humanitaria en la medida en que solo de esa manera gran parte de la población tendría acceso a los alimentos, este tipo de vinculación entre lo privado y lo público es el límite al ejercicio del derecho de propiedad y de la iniciativa privada, es el avance institucional en materia económica que establece el ESDD, donde el Estado interviene la economía como supremo director.

⁹⁹ Véase art. 12 Pacto de San José. Ratificado por Colombia mediante Ley 319 del 20 de septiembre de 1996.

El único medio idóneo para medir el acceso y la reducción de la desnutrición que es el fin de la norma, son los producidos a través de los resultados de estudios en la materia y como tal hay que ver los siguientes: de acuerdo con la UNICEF, en Colombia

De cada 100 niños y niñas menores de 5 años, 13 tienen una estatura baja que no corresponde con su edad, por lo cual el resultado es desnutrición crónica. La acumulación de varios elementos en la etapa de crecimiento como falta de alimentos, enfermedades, mala higiene, falta de agua potable y cuidado inadecuado de niñas y niños en el hogar, entre otros, hace que los niños padezcan desnutrición. Igualmente, 7 de cada 100 niños y niñas menores de 5 años tienen bajo peso con relación a la edad, un indicador de desnutrición global. Esta es una situación injusta que vulnera el derecho de las niñas y niños al mas alto nivel de alimentación y nutrición (convención de los derechos del Niño).¹⁰⁰

Lo anterior quiere decir es que el derecho fundamental a la alimentación de los niños y niñas, a quienes el Estado y la sociedad en su conjunto deben especial cuidado y atención, está siendo vulnerado, pues para un 13% de ellas y ellos no ha sido posible el acceso.

En cuanto a los índices nutricionales en adultos se observan los relacionados con los resultados en la política económica general que se manifiestan en las cifras recientes del crecimiento de la pobreza en Colombia, las cuales han alcanzado un porcentaje del 60% de la población, es decir aproximadamente 25 millones de colombianos y colombianas. De este porcentaje por lo menos 12 millones viven en la miseria, situación que significa que las personas solo cuentan con un dólar diario para vivir.¹⁰¹

¹⁰⁰ www.unicef.org/foros-colombia/desnutrición.

¹⁰¹ SARMIENTO, Anzola. Op. Cit. p. 69.

Para atender esta situación de desnutrición, algunas ciudades capitales han desarrollado una política asistencial a través de diversos programas de alimentos, consistentes en una ración diaria a grupos poblacionales; entre ellas se encuentran: “Bogotá sin hambre” aplicado en la ciudad mas importante de Colombia y con la densidad poblacional mas alta del país; el programa de la alcaldía de Bucaramanga llamado “programa vaso de leche” mediante el cual se provee de una ración de leche y mogolla a un reducido número de niños y niñas. Por su parte el ICBF, entrega a 2,4 millones de niños y niñas desayunos y almuerzos escolares, aspira a incrementar esta cifra.¹⁰²

Programas corresponden a acciones populistas del ejercicio del poder administrativo y en ningún caso, al diseño de una política sería y responsable para erradicar la desnutrición o que puedan entenderse como una voluntad cierta del Estado para garantizar el derecho a la alimentación integral de todos los ciudadanos.¹⁰³

La interpretación Constitucional no podría hacerle trampa a la realidad, esquivando las cifras de desnutrición que revelan ineficacia en el acceso de la población a la alimentación. Desde este punto de vista el objetivo de la ley no es acorde con la norma constitucional.

3.2.2 Dependencia Alimentaria. El otro extremo del concepto de la seguridad alimentaría acerca de los consumidores, se encuentra contenido en los Artículos 65 y 66, interpretados como la protección de la producción

¹⁰² www.icbf.gov.co/nutrición-politica nutricional/.

¹⁰³ La desnutrición es un fenómeno que pone en peligro la existencia misma de la sociedad; en los niños, puede generar enfermedades de por vida pues su sistema inmunológico se debilita y, no tienen la misma capacidad de aprendizaje de otros niños o niñas que si tienen acceso a la alimentación. Véase. Ibíd.

domestica de alimentos se complementan con el propósito de reducir la dependencia externa en materia alimentaria y con la seguridad nacional.

La protección a la producción domestica de alimentos quiere decir, que se benefician cultivos tradicionales culturalmente adaptados a las regiones, tales como el tomate, la yuca, el frijol, entre otros y, en materia pecuaria la protección a la pequeña producción, pero todos estos productos no son comercialmente rentables ni competitivos, aunque representan expectativas de acceso mínimo a la alimentación para algunos sectores poblacionales; este tipo de producción es el que pretende proteger la Constitución con el trato especial de los Artículos 65 y 66.

La protección se ha visto afectada por varios factores, uno de ellos es la insuficiencia en materia de acceso al crédito y la estimulación de importaciones de esos mismos alimentos para ser comercializados y distribuidos, factores que tienen como consecuencia elevados costos de los alimentos, en las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de la población colombiana resultan de imposible acceso.

La producción nacional de alimentos guarda relación con la seguridad alimentaria esta es a su vez componente de la seguridad nacional; aquí el problema se desplaza de razones jurídicas y económicas a razones políticas, que debería considerar el Estado para no depender de los precios del mercado internacional en materia de alimentación. Algunos analistas preocupados por la situación defienden la idea, acerca de que un país debe asegurar la existencia de un sector de productos básicos, de una dieta suficiente para la población, y que por razones de seguridad nacional esa producción debe existir aun al precio que sea.

En concepto de Jorge Enrique Robledo la importancia de tomar la decisión política se debe a que a nivel mundial y nacional los temas y problemas sobre seguridad alimentaria y alimentos ha tomado una importancia especial; ello porque, la escasez de alimentos, se ha empleado como arma de guerra en las confrontaciones bélicas lo cual es otra razón, para decidir producir al precio exija esta necesidad y porque la producción agropecuaria (en Estados Unidos) hace parte del mercado de industria de bienes de capital, tan claves como la del acero, automotriz y petroquímica. Incluso tiene grandes vínculos con el área del conocimiento a la que le aseguran grandes posibilidades económicas para el conjunto de la sociedad: la manipulación de genes de plantas y de animales.¹⁰⁴ En síntesis se trata de un sector rentable estratégico y de cuyo manejo depende la vida de cualquier pueblo por esto se debe fortalecer la producción.

Por su puesto, Robledo hace parte de un gremio sectorial ligado con la producción afectada con la apertura económica, pero cuyos intereses se hallan privilegiados con el propósito de la ley 101 de 1993. Sin embargo, la segunda parte que transcribimos hace referencia a un punto no evaluado en sus implicaciones sobre derechos fundamentales; es el que tiene que ver con la tecnificación y la producción de materiales científicamente desarrollados y semillas genéticamente modificadas que en países desarrollados ha logrado avances inimaginables mientras que en Colombia, por diversas razones nada se ha hecho al respecto.

Con todo lo anterior quiero significar que la soberanía como principio fundamental del Estado liberal y en especial en el tema de la alimentación, no se cumple bajo el esquema propuesto en la política agropecuaria y pesquera que funda la ley 101 de 1993, de igual manera no se logra la protección especial de la producción doméstica de alimentos, porque estos

¹⁰⁴ ROBLEDOS, Jorge Enrique. Globalización y Seguridad Alimentaria. Bogotá: UN .p. 32.

no son competitivos ni rentables; no son beneficiarios, en consecuencia, de la política estatal de crédito. La conclusión es evidente, con los efectos económicos y políticos que resultan de la aplicación de la ley se lesiona de manera grave no solo la producción doméstica de alimentos sino el conjunto de garantías constitucionales del ESDD y de los tratados internacionales en materia de garantizar el bienestar físico y mental de las personas a través de la alimentación.

3.2.3 Política Agropecuaria y Medio Ambiente. Finalmente, observaremos si la fórmula que propone el Estado para modernizar la producción de alimentos y aplicar la protección especial al sector agropecuario, cumple el objetivo de proteger el equilibrio del ecosistema para las generaciones futuras.

Este es un punto no investigado aun en Colombia y al que poca importancia se le ha prestado, si bien es cierto muchos de los proyectos agroindustriales que actualmente se desarrollan en el país son lesivos para la población, bien porque se sustentan en el ejercicio del poder del paramilitarismo o del narcotráfico; lo que aparece evidente en las zonas donde se despliegan es la existencia de esos intereses, mas no sus impactos a futuro en la ecología. Los efectos sobre el medio ambiente, por ejemplo, de los cultivos de palma africana que es uno de los mega proyectos impulsados con esa figura requeriría de estudios sobre la fauna y la flora del lugar que abarcaría un periodo de cien años atrás,¹⁰⁵ lo cual involucraría destinación de recursos, de personal y de garantías para los investigadores, tanto de protección para sus vidas, como para acoger los resultados de la investigación.

¹⁰⁵ ABENDAÑO, Jorge. Comentarios Sobre Impactos Ambientales de cultivos extensivos. Bucaramanga UIS,. 2005.

Los proyectos o mega proyectos de producción agropecuaria se soportan en el esquema económico que el Estado ha asumido sin posibilidades de existencia de proyectos alternativos, tras esas políticas o tras la producción existen intereses legales o ilegales, nacionales o extranjeros que ante todo se sustentan en un propósito: la búsqueda de acumulación de capital a través de esa actividad. El sistema económico que defiende el Estado es el sistema capitalista y en esa perspectiva solo un fin mueve la economía: la búsqueda de ganancia, no la protección del medio ambiente. Pronunciarse sobre el efecto en el medio de la aplicación de planes de producción como la palma es imposible; sin embargo considerando que el Estado ha asumido obligaciones internacionales en la materia, es posible requerirlo para que de razón del efecto ambiental de los proyectos de producción agrícola. Esa posibilidad esta reservada a una compleja racionalidad legal.

La racionalidad del esquema del ESDD, permite aplicarse a una región especial donde sea posible encontrar la ejecución de tipos agropecuarios impulsados por la ley 101 de 1993. Consideramos que un aporte significativo del resultado de las medidas judiciales y políticas que se pueden iniciar para defender el interés de la producción doméstica de alimentos parte de un caso concreto.

3.3 FUNCIONAMIENTO DEL ESQUEMA EN EL MAGDALENA MEDIO

La aplicación de la forma de producción agropecuaria permitida por el estado encuentra uno de sus focos de expresión en el Magdalena Medio colombiano, esta parte intentará aportar unos datos sobre la zona, advirtiendo que hace falta determinar factores que permitirían un análisis, no la sola enunciación.

El concepto del territorio del Magdalena Medio es algo elástico. El número de municipios que lo conforman cambia de acuerdo a la fuente. Según algunas entidades estatales, podría comprender casi 60 municipios. A juicio del (Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio) PDPMM, está conformado por 27 municipios de los departamentos de Cesar, Bolívar, Santander y Antioquia. Pero básicamente el territorio del Magdalena Medio incluye aquellos municipios que lindan con el río Magdalena desde Bolívar (Santander) hasta La Gloria (Cesar) y excluye algunos municipios del Sur de Bolívar que no son contiguos al río.¹⁰⁶

El Magdalena Medio es una región rica en recursos naturales como el oro y el petróleo, además de tener una importancia estratégica para los intereses que funcionan en la región. Como afirma Francisco de Roux, “es el centro, norte vital del país; base del combustible donde se refina la mayoría del petróleo; eje de las carreteras que unen las ciudades andinas; paso al Caribe, a Venezuela, a los valles del sur, a la ruta que unirá Caracas con el Pacífico; tierra del oro y de la diversidad ecológica.”¹⁰⁷

Este panorama que pretendemos observar parte de la aplicación de la estrategia paramilitar en la zona y se resume de esta manera: en la zona del Magdalena Medio (MM) existen múltiples posibilidades de explotación de riqueza y extensiones de tierra aptas para el desarrollo de proyectos agroindustriales con niveles altos de inversión; se encuentra la existencia de oro de alta calidad y fácil extracción sobre el que multinacionales tienen un agudo interés, la zona es potencialmente la mayor reserva mundial de oro, de igual manera se ha generado la sustitución de la

¹⁰⁶ Para efectos de este estudio cuando hablamos del Sur de Bolívar incluiremos todos los municipios del Sur aunque no formen parte del Magdalena Medio propiamente dicho. De modo flexible asumimos tales límites geográficos, y temporales.

¹⁰⁷ De ROUX, Francisco. *El Magdalena Medio en el centro del conflicto y de la esperanza*, Controversia, n°174, CINEP, Bogotá, 1999.

agricultura tradicional para dedicar tierra, trabajo y capital al negocio del cultivo de la coca, con él se ha mantenido al paramilitarismo y sus demandas económicas, junto a una clase emergente que obtuvo una acumulación originaria a partir del narcotráfico, el hurto de combustible y el hurto de tierras a los campesinos, lo que conllevó al desplazamiento forzado.

Estos acontecimientos fueron acumulándose hasta conformar un soporte económico, político y social que pudo emplear grandes sumas de capital a la agroindustria; los fenómenos del nuevo panorama de producción en la región, encontramos el aumento de hectáreas dedicadas al cultivo de palma africana y a la ganadería y, como consecuencia del desplazamiento forzado de campesinos, se produjo una liberalización de mano de obra no calificada que pasó a las ciudades cercanas como Barrancabermeja y Bucaramanga. Adicionalmente, se aplica en la región el Plan Colombia que tendrá impactos sobre la parte de la producción agropecuaria.

3.4 POLITICA AGRARIA EN EL PLAN COLOMBIA

La reseña de lo que significa el papel del Estado en la formulación de las políticas públicas conduce a establecer la importancia de la producción doméstica de alimentos para el consumo nacional y su relación con la orientación de los recursos que la financian, una aproximación la encontramos en la aplicación del Plan Colombia.

El Estado colombiano ha permitido y estimulado la producción agrícola orientada a la exportación, esa determinación económica significa que en zonas específicas se produce de acuerdo con un planeamiento, estructuras de financiamiento y de ejercicio de la facultad de intervenir en la economía.

El plan Colombia ha hecho viable que se implemente la producción de alimentos pues definió que para algunas zonas del país debía aplicarse un determinado tipo de estrategia¹⁰⁸ que incluye propuestas económicas, el plan lo señala de esta manera:

Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de desarrollo ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la cuenca Amazónica y sobre vastos parques naturales que son a la vez áreas de biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional. Dentro de este marco la estrategia incluye proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica especial atención a las regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajas niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el macizo colombiano y el suroccidente de Colombia.¹⁰⁹

El plan distingue las zonas las que efectivamente se ha implementado según los criterios de riqueza natural, existencia de cultivos ilícitos, altos niveles de conflicto y escasa presencia del Estado. Una de ellas es el Magdalena Medio.

La zona del Magdalena Medio (MM) es una de las seleccionadas para aplicar el Plan Colombia. Esta zona geografía se caracteriza por un alto nivel de

¹⁰⁸ Cuando el Plan Colombia fue dado a conocer a la opinión pública, se comprendió que se trataba de una estrategia anti subversiva que incluye planes militares, políticos, económicos, en derechos humanos et. En la agricultura propone que el país se especialice en producción de cinco productos uno de ellos la palma africana, la razón es que este producto cuenta con ventaja comparativa respecto de otros.

¹⁰⁹ La parte trascrita del complemento del periódico popular Desde Abajo, en el Mes de noviembre del 1999, hacemos esta aclaración debido a que no se conoce un documento oficial del Estado Colombiano denominado Plan Colombia, este es una interpretación del proyecto que se ha dicho fue redactado por el gobierno colombiano y presentado así como al gobierno de Estados Unidos.

conflicto entre el Estado- y su estrategia paramilitar¹¹⁰ y los grupos rebeldes que le disputan el poder político, económico y social. La importancia en el plano geoestratégico de la zona ha hecho que allí se concentren intereses con altas posibilidades de permear la cosmovisión tradicional de los habitantes de este territorio y desarrollar proyectos de producción no tradicionales y destinados al mercado.

La implementación del cultivos de palma africana y la dedicación de extensiones de tierra altamente costosas a la cría de ganado bovino ha transformado de manera sustancial tanto la correlación de fuerzas entre las guerrillas y el Estado- paramilitares, como el papel de los propietarios de la tierra y la participación de agentes económicos en la actividad.

Esa transformación de la forma tradicional de producir y de la producción, que cuenta con el aval del Estado tiene repercusiones importantes para la región en materia de alimentación y eficacia del paradigma del ESDD. Para nosotros los proyectos de producción agropecuaria amparados por el Estado o financiados por él en extensiones de mas de mil hectáreas son intereses jurídicos pues representan a sectores con intereses que si bien en algunos casos no están formalmente protegidos se hallan en esa dirección. Libardo Sarmiento, describe el proceso de desarrollo agroindustrial del MM, citando lo dicho por un agente representativo de la estructura militar no ilegal que opera en la región, ese agente distingue tres fases en la consolidación y expansión del modelo agroindustrial, que Sarmiento refiere así:

“De acuerdo con las declaraciones de uno de los voceros más representativos del Paramilitarismo en Colombia Carlos Castaño en la «primera fase» del modelo paramilitar [...] se trata de «liberar» mediante la guerra, amplias zonas de la subversión y de sus bases populares de apoyo imponiendo el proceso de concentración de la tierra, la modernización vial, de servicios y

¹¹⁰ Sobre este punto puede verse: GIRALDO, Moreno Javier. Sobre las Negociaciones Entre el Gobierno y los Paramilitares: Dialogar Consigo Mismo... Negociar consigo mismo. Bogotá. Fica. 2003. p.129.

de infraestructura, el desarrollo del capitalismo ganadero y la nueva estructura jerárquica y autoritaria en la organización social y política de la región.

“En la «segunda fase» del «modelo» se trata de «llevar riqueza a la región» a través de la entrega subsidiada de tierras, de la generación de empleo, la concentración de la población en centros poblados, la construcción de puestos de salud y de escuelas, del regalo de energía eléctrica, de construcción de represas para el suministro de agua y de vías de comunicación, de la adecuación de tierras, la asistencia técnica y el préstamo de dinero para la producción. Esta segunda fase del modelo se lleva a cabo con el conocimiento y la legalización de instituciones de Gobierno como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora–. Los nuevos pobladores que ocupan las antiguas zonas liberadas no son aquellos que fueron desplazados con violencia (pobres excluidos), es una nueva población (pobres marginados traídos de otras regiones), leal al «patroncito» que rápidamente se organizan (sic), conforman sus grupos de base, esto es, la autodefensa paramilitar.

“La «tercera fase» del modelo está en su consolidación y legitimación. Una vez se consolide el modelo de «seguridad» en las regiones «liberadas», sin subversivos ni bases comunitarias de apoyo, los paramilitares consideran que dejarán de ser una «rueda suelta para el Estado». **Allí se habrán construido las estructuras necesarias para la expansión victoriosa del capitalismo multinacional y nacional y el Estado «modernizante» podrá instalarse con el concurso asociativo del sector privado, los organismos no gubernamentales y las comunidades «organizadas»**”.¹¹¹

¹¹¹ SARMIENTO , Anzola Libardo. *Un modelo piloto de modernización autoritaria en Colombia*, CREDHOS, Informe vol. 1, nº2, Barrancabermeja, 1996, pág. 33 (La negrilla es nuestra) Citado por GEORÓID Ó LOINGSIGH. La Estrategia integral del Paramilitarismo en el Magdalena Medio de Colombia Bogotá sep 2002 pag 24. El resaltado es nuestro.

3.5 ENTRE LA VIOLACIÓN Y LA EXIGIBILIDAD DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACIÓN

Según la información suministrada por entidades del sector financiero, la destinación de recursos para la siembra de palma africana parte de la presentación de proyectos de producción sobre límites, en particular el que habla sobre la dimensión del terreno, el cual debe superar las diez hectáreas de tierra en el caso de la palma. Como es obvio la mayoría de los campesinos productores escasamente cumplen con este requisito; al superarlo se encuentran con otro problema, están obligados a ser dependientes del precio del producto para que sea viable para ellos como productores, ya que debido a su capacidad económica y de producción, no cuenta con medios industriales para procesar el producto, por lo tanto depende del precio que fije la industria al producto en época de cosecha y del precio de competencia internacional.

En el caso de la ganadería, es posible obtener créditos sustentando el proyecto en tierras arrendadas o de pascos, pero la comercialización depende también de los niveles de demanda interna y de los precios que se fijen por los compradores de ganados.

Así mismo, al incentivar el monocultivo¹¹² se produce inmediatamente la desaparición de cultivos de pan de azúcar, que culturalmente han correspondido a la dieta nutricional de los habitantes de la región, hecho que conlleva al aumento del costo de la alimentación, en tanto deben ser comercializados desde otras poblaciones. En consecuencia el desarrollo del monocultivo de la palma africana trae consigo un desbalance de producción y las

¹¹² El monocultivo es la dedicación de una extensa franja de tierra a la siembra de un solo producto.

necesidades nutricional de los pobladores, pues el ingreso familiar se ve reducido al adquirido por cuenta de la venta de mano de obra en el cultivo de la palma, o los producidos a partir de la venta de otros servicios a estos obreros. A la fecha no existe ningún estudio sobre el impacto del monocultivo de la palma y la calidad nutricional de los pobladores, pero si es observable el impacto en el alza de los precios de los productos de pan coger que se habían producido en esta región desde tiempo atrás. La calidad alimentaría de estos productos para el caso del Magdalena medio, garantizaba el consumo de hierro, fósforo, carbohidratos, almidones, proteínas, sacarosas, vitaminas b, c, d, entre otras, esenciales para una aceptable composición nutricional.

En síntesis todo el sistema productivo esta elaborado de tal manera que se ha modificado la forma de producir y comercializar, para hacer que el pequeño productor se desligue de la gestión que antes hacía también como comercializador, ahora es tenedor de ganados ajenos con acceso a la tierra pero sin acceso al capital y al producto, sirve sin sueldo y sin horario, produce para la industria o para el frigorífico.

Estos modelos de producción en el Magdalena Medio, obedecen a la aplicación como se dijo al inicio de la estrategia paramilitar y también del Plan Colombia. El Plan Colombia es una propuesta de Estados Unidos que fue adoptado por el estado colombiano como una política pública no regulada legalmente,¹¹³ que guarda dentro de sus estrategias una propuesta para la agricultura la cual se presenta como una expectativa

¹¹³ En una investigación realizada por Organización No Gubernamental Defensora de Derechos Humanos "Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo" se presenta como punto importante un derecho de petición presentado a la Presidencia de la República para que indicara que ley reglamenta el Plan Colombia, la respuesta aun causa angustia: "todas la leyes expedidas por el congreso de la República. Véase PLAN COLOMBA – NO Corporación colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.. Bogotá: Rodríguez Quito editores. 2003., pag. 159.

para mejorar el ingreso del campesinado. Actualmente esta propuesta está en ejecución y su principal foco de acción, según los datos reales de aplicación, son las zonas de interés estratégico en el control del orden público y de gran riqueza forestal como selvas, paramos y parques naturales. Se promueve con financiamiento, la expansión del cultivo de palma Africana, ganadería extensiva, pago de guarda bosques en áreas donde es necesario “ conservar la zona selvática y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos .. sobre la cuenca Amazónica y sobre vastos parques naturales, que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia vital para la comunidad internacional las zonas consideradas son Magdalena medio, el Macizo colombiano y el sur occidente de Colombia (Cuenca Amazónica)”.¹¹⁴

Este modo de operar, de ocultar, desdibujar, violar y mentir no dista de la situación que se aprecia en otros temas en materia de derechos humanos en el país. El Estado de Colombia ha ratificado todos los tratados internacionales en materia de garantía de derechos humanos, ha adoptado medidas legales que supondrían medios eficaces para su cumplimiento pero en la realidad se encuentra todo lo contrario, la violación de todos los tratados y todas las normas; Javier Giraldo Moreno ha denominado esta situación como una inflación jurídica,¹¹⁵ a la que sin embargo hay que apostarle por la vida. En este sentido la apuesta es por el interés colectivo para asegurar la alimentación como una prestación mínima para todas las personas y como tal propósito se refleja en el cuerpo, reclamamos que el cuerpo sea protegido constitucionalmente.

¹¹⁴ PLAN COLOMBIA; PLAN PARA LA PAZ, LA PROSPERIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO. En: Suplemento Desde Abajo. Octubre del 1999.

¹¹⁵ GIRALDO MORENO Javier. Intervención Durante el Encuentro Nacional de Víctimas y Testimonios ante los delegados de la Corte Penal Internacional,. Bogotá noviembre de 2003.

4. POLÍTICA LEGISLATIVA POPULAR

Hemos precisado que el Estado es el centro de poder en el paradigma liberal y como característica principal de ese esquema encontramos que está sustentado en relatos o meta relatos, algunos centran su atención en el poder para soportar teóricamente el ejercicio de la fuerza, otros lo hacen para atribuirle una función específica en el plano del derecho a la propiedad, pues lo convoca a que la proteja y permita la actividad económica privada, por último observamos el paradigma del contractualismo social, que no reconoce como derecho la propiedad ni el ejercicio del poder arbitrario.

Revelamos que dos hitos hicieron posible algunas transformaciones institucionales de ese modelo estatal para configurar el Estado Social y Democrático de Derecho, del cual precisamos que en esencia pretende limitar en el plano social y económico el ejercicio de la actividad del Estado y de los agentes privados y ante todo asume los contenidos, principio y valores del constitucionalismo como guía que orienta la acción estatal y de los agentes sociales hacia la garantía de los derechos fundamentales, como presupuesto del Orden Social Justo. Señalamos como en la Constitución Política de Colombia se recogen los postulados esenciales del ESDD y de que manera ellos se vinculan para desarrollar la protección especial a la producción de alimentos de los Art. 65 y 66.

Indicamos el marco normativo internacional y la preocupación de diversas organizaciones internacionales, que hacen parte del sistema internacional de garantías en materia de Derechos Humanos por hacer que se entienda que la realización de derechos civiles y políticos es una necesidad, que supone

esfuerzos iguales para cumplir la promesa de DESC. Con el maestro Eduardo Umaña Luna, nos ubicamos en un punto no institucional de defensa del los derechos económicos sociales y culturales a través de la declaración de Argel y con él compartimos el paradigma según el cual solo garantizando los DESC o los derechos de los pueblos es posible cumplir los derechos civiles y políticos.

Con el interés de revisar las acciones normativas realizadas por el Estado colombiano, indicamos como ha interpretado el tribunal constitucional el paradigma del ESDD y como con él se vincula a los agentes sociales mediante el principio de solidaridad social con los propósitos y fines del Estado. El marco normativo sirvió para observar el Pacto de san José, adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos y, la forma como ese instrumento fue interpretado por la Corte Constitucional mediante el juicio de Constitucionalidad. Señalamos y criticamos la interpretación restringida de esa convención cuando manifiesta que el acceso a los DESC es progresivo, pues permite un amplio espacio de arbitrariedad y salvamento del Estado a la hora de la exigencia del cumplimiento del compromiso internacional. Indicamos como el juicio de la Corte deja claro que ese acceso progresivo con que interpreta la convención no impide que se aplique el principio de favorabilidad en materia de interpretación de los derechos humanos y con ello tratamos de sustentar, que bajo la consideración de la inexistencia de un catalogo definido de derechos fundamentales y con el principio de conexidad entre algunos DESC y derechos fundamentales, hay posibilidades amplias para que la alimentación sea considerada una parte conexas del derecho a la vida y a otros derechos fundamentales explícitos.

Al abordar el estudio del financiamiento agropecuario encontramos que la política sectorial obedecía a un contexto histórico y económico, que demostraba una colisión de intereses que vinculaban a agentes sociales con poder económico y capacidad de incidir en determinaciones legislativas, tanto, que la Ley 101 de 1993 fue resultado de una fuerte presión de agremiaciones sectoriales preocupadas por la política general de apertura económica del Estado. Pudimos precisar que la política sectorial establece un trato discriminatorio en su pretensión de desarrollar los Arts. 65 y 66 de la C.P, trato, que es lesivo de los objetivos y principios, que orientaron a la Asamblea constituyente a establecerlos, pues no defiende la producción doméstica de alimentos y en cambio la relega por no ser competitiva ni eficiente, criterios que orientan toda la interpretación de la ley 101 de 1993.

Concluimos aproximándonos al espacio del Magdalena Medio colombiano, como una forma de ver operacionalizados todos los diversos intereses legales e ilegales que se estructuran con la política agraria, e hicimos énfasis en el peligro del monocultivo de palma africana y los riesgos para la seguridad alimentaría regional.

Pudimos extractar que el trato político y normativo que se otorga en Colombia a los DESC, es similar al que se ha prestado a los derechos Civiles y Políticos, es un disfraz: en lo formal pues existe una inflación normativa y en lo real se aprecia la aplicación de políticas contrarias a esas garantías, como el caso del Plan Colombia y su estrategia para la agricultura en la región del Magdalena Medio.

De esa manera podemos afirmar que resulta viable un cuestionamiento serio a la constitucionalidad de la norma que pretende desarrollar los Art. 65 y 66

de la C.P. y que abriría paso a un ejercicio de interpretación y fijación de parámetros constitucionales sobre el tema de la producción de alimentos, su relación con la política económica del Estado y la acción de los agentes sociales y los derechos fundamentales dado que una interpretación en ese sentido no existe.

Sin embargo, es de suma importancia ahondar en el tema y en la necesidad de transportar del centro institucional parlamentario estatal las propuestas legislativas de producción política agropecuaria para ubicarnos en espacios no institucionales, populares si se quiere, o que vinculen los intereses de la mayoría de la población a la aspiración de sectores alternativos que no cuenta con los medios ni con el fin de sostener un modelo de producción agrícola para el mercado internacional, ni con miras a dirigir sus esfuerzos a la adecuación internacional de los productos.

La política legislativa popular es el planteamiento de una política no institucional legislativa, que contenga los intereses de sectores lesionados con las determinaciones del Estado; este planteamiento tiene importancia solo en la medida que sea resultado de un amplia participación de personas y que ellas la comprendan y la defiendan como su interés, como algo que han ganado y que no pueden perder por la acción estatal o no estatal. Su componente de validación radica en su legitimidad y en la existencia de poderes que le disputan el control de la política económica al Estado, de tal manera que se hace posible conducir un interés sectorial sobre la base de conveniencia de quienes la crean.

La propuesta de una política legislativa no institucional debe hacer varias rupturas, la mas importante es la epistemológica, que significa crear un sistema de valores, una ética alternativa que reconozca algunas fases de la

historia mundial, para encontrarse con una identidad ideológica propia que sustente el sistema normativo no institucional.

En este capítulo intentaremos especular sobre la ruptura epistemológica en dos puntos: la visión de la historia y la visión del cuerpo, porque son válidas para una reivindicación de la alimentación como un fundamento de simbologías a una propuesta alternativa, que comprende el cuerpo como el espacio concreto de realización de derechos, tales como la vida, el ejercicio de facultades como pensar, trabajar, el desarrollo físico y mental; como una unidad natural, que exige la preocupación de la sociedad entera por satisfacer la necesidad más elemental y natural de los seres vivos, la alimentación.

La ruptura histórica nos permitirá descubrir un soporte filosófico y una demolición de la tradicional forma de comprender la historia de la humanidad, porque parte de tomar la prehistoria, antes de la cultura griega y latina para ubicarse en el continente africano en el Origen de unos contenidos éticos y morales, que abren posibilidades de discutir la validez absoluta de los referentes éticos europeos y en especial los helénicos que divorciaron el cuerpo de la razón, el cuerpo del espíritu, sin dejar espacio para integrar la naturaleza humana con el medio ambiente.

4.1 REFERENTES ETICOS

4.1.1 Referentes Éticos Europeos. Algunos acontecimientos significativos de la historia occidental pueden ser el punto de partida de la búsqueda de los referentes éticos con los cuales se puede defender una propuesta que entienda el cuerpo como una unidad y rompa con la dicotomía griega,

racional y cristiana que ha dividido al ser humano en cuerpo - e ideas, cuerpo - razón y cuerpo – espíritu, parcelación en la que el cuerpo es condenado por intrascendente. Un hecho muy importante para la humanidad entera y de importancia, por marcar el origen de la “modernidad” y el conocimiento total del mundo, es el que corresponde con la integración de lo que conocemos como América al resto del mundo y viceversa.

A partir de 1492, el mundo pudo tener noción de su existencia total por primera vez, antes de esa fecha no podía ser abordado sino como partes o espacios territoriales o subsistemas, América era un territorio desconocido para los europeos por ejemplo. Esa unificación condujo a resultados importantes Sin embargo el hecho decisivo es que el mundo amerindio y su apropiación, conllevaron a que a su costa Europa se construyera en la cultura dominante junto con su ética; la ética de Europa se impuso al mundo. Franz Hinkelammert¹¹⁶ señala que para que un poder imponga una forma de dominación cultural, y como consecuencia una ética, es necesario que existan dos condiciones: a) *poder para hacerla*, es decir, capacidad militar; y b) *Poder sobre los medios de comunicación,.. “teniendo estos dos poderes la política y la imposición del poder ideológico se identifican.*

Enrique Dussel, refiere que el momento por el que atravesamos y sus elementos éticos hace necesario que se rompa la tradicional forma de comprender la historia, la ruptura el centro europeo se debe a que ha excluido a la mayoría de la humanidad apropiándose de cinco mil años de

¹¹⁶ HINKELAMMERT, Frank. La Inversión de los Derechos Humanos: el caso de John Look. En: Pasos No 85 año 2002, DEI Costa Rica.

desarrollo humano, ese desarrollo incluye la formación de referentes éticos de los pueblos.¹¹⁷

¿Qué es lo éticamente aceptado y globalizado como sistema mundo¹¹⁸ y cuales son los sectores excluidos?

Conocemos y promovemos un tipo de cultura que parte de Europa, de la cultura Griega, de la Grecia helénica, fundamentada en el idealismo y en el privilegio de la razón sobre la corporeidad,¹¹⁹ sobre la existencia de la naturaleza; se privilegia al hombre como ser racional dotándole del poder, o de la legitimación para dominar sobre los demás seres animales y la naturaleza. La naturaleza irracional de algunas personas (los esclavos y esclavas) y de la naturaleza legitiman entre los griegos la esclavitud y la devastación, ese es aun ¡ nuestra fuente de ética !.

La condena del cuerpo en esa cultura, se complementó con la fuerza del evangelio posteriormente. De igual manera las bestias salvajes, incluyendo a la mujer y la naturaleza, creadas por Dios están bajo dominio del hombre, él como especie puede dominar la naturaleza creada por dios sin preocupación alguna por su agotamiento o su extinción.

Con el liberalismo se conserva la idea central de la superioridad del hombre, sobre el resto de los animales y las plantas, pero trascendente como ser racional.

¹¹⁷ DUSSEL, Enrique. *Ética de la Liberación*. Editorial Trotta; Madrid. 1998.

¹¹⁸ Por sistema mundo se entiende la unidad territorial y cultural del planeta tierra a partir de 1497. Véase DUSSEL. Op. Cit. p.47.

¹¹⁹ La carnalidad del cuerpo entre los egipcios.

El conocimiento territorial total del mundo hizo posible que una forma ética se expandiera por el planeta de manera tal que la interpretación del mundo, ha sido asumida desde las fuentes éticas heleno euro céntricas;¹²⁰ hoy se aproxima con igual fuerza la ética norteamericana, esta última es la única con los presupuestos para pretender ser ética dominante pues cuenta con los dos poderes descritos atrás, es decir, tiene la pretensión de ser dominante.

Una ruptura con esa forma de abordar la historia de la humanidad y de la filosofía, consiste en conocer que ocurría en el resto del mundo mientras el feudalismo por ejemplo, que aportes se construyeron al Medio oriente, India y China.

4.1.2. Historia de las Eticidades. Podemos abordar la historia del mundo desde distintas fuentes; hay tres posibles modelos de la historia de la filosofía (y de la ética) que nos revelan una historia social, pero que al mismo tiempo hacen la ruptura que proponemos dejando el tradicional centro europeo, esos modelos son: a. el *modelo Ario romántico alemán* que parte de los griegos y se ha impuesto en todas las historias de la filosofía; b. el *modelo antiguo que piensa que la filosofía se inició con los egipcios africanos* (así lo observan Platón, Aristóteles, Heródoto); y, c. *el que da importancia a Egipto y oriente medio* para abordar materiales históricos nuevos contra la tesis helenocéntrica que es el punto de partida del euro centrismo moderno. Una visión de la historia desde esta parcelación rompe la tradicional división de la historia en antigua, media y moderna.

¹²⁰ La razón para que haya sido así se explica por la expoliación a que se sometieron los pueblos amerindios. DUSSEL. Op. Cit. p. 45.

Encontramos entonces que la comprensión de la modernidad puede ser abordada de otra manera, sin la periodicidad tradicional y con un horizonte histórico que parte de África. Los sistemas culturales y poblacionales no relevantes hoy fueron adoptados y transformados hasta llegar a sustentar las propuestas éticas actuales. Esas transformaciones son milenarias y descubrirlas permitirá reconocer referentes diversos. Que pueden ser útiles para reivindicar la carnalidad del cuerpo en una propuesta autónoma no institucional de producción de alimentos.

4.1.3 Los Sistemas Éticos Negados. Son tres los sistemas que describiremos con el propósito de sostener la idea de la necesidad de una ruptura histórica, esos sistemas son los siguientes:

El primero, que se inicia en el nort-este de África y el medio oriente (Egipto, Mesopotamia), de manera ininterrumpida durante mas de cincuenta siglos.

Las culturas amerindias estuvieron desconectadas del sistema mundo regional afro asiático mediterráneo pero deben ser salvadas como su prolongación.

El segundo momento, es un nuevo estadio del sistema asiático- afro-mediterráneo, se despliega en los pueblos de las estepas euroasiáticas (norte del mar Negro, los Caucasos, y el mar Caspio hasta Mongolia).

En un tercer momento, nos encontramos con el sistema interregional hegemonizado por el mundo musulmán, que ocupa la región de las conexiones centrales de los diversos polos del sistema: la china, la india; el mediterráneo del mundo Bizantino y los rusos, sirviendo de muro a la cultura regional y periférica de la Europa central latino germana.

Características del sistema ético egipcio- africano- bantú y los semitas de oriente:

- Consideran a la que conocemos como griega una cultura periférica, bárbara y colonial; el mundo civilizado en el Siglo IV a.c era oriente medio desde el Nilo hasta el Tigris.
- La vida terrestre es valiosa, lo mismo que la corporeidad, por ello, entre los bantúes, el muerto resucita, retorna a su carnalidad, después de la muerte empírica para nunca más morir,.
- La existencia humana es concreta, individual, con nombre propio, vivida históricamente a la luz del juicio de Osiris, contribuye a la carnalidad real del sujeto.

Otra expresión, es el ideal de justicia en los códigos de Hammurabi.

Las culturas orientales – India China – no tuvieron relación con las amerindias. Ese sistema mundo que no tuvo contacto cultural con los amerindios son los orígenes de estos. Se debe indicar que estos provienen de Asia, desde Siberia y de la región que borda el pacífico, aclarando que en América desarrollo una actividad creativo –cultural autónoma.

Una importante descripción de los elementos éticos de la cultura amerindia, es la concepción moral en el caso del imperio INCO-QUECHUA con tres imperativos formales:

El no mentiras — Establece las exigencias practicas de las normas. Regulan las relaciones intersubjetivas comunitarias.

Rige la pretensión de sinceridad transparente y autentica.

El no dejaras de trabajar—incluye normas poiéticas con relación a las relaciones cósmico ecológicas, porque aquí el trabajo es actividad reproductora del universo e indica la participación en la repartición de la vida corresponsablemente para alejar la muerte.

No robará— rige la relación propiamente económica, política del imperio, - no robaras- que nada tiene que ver con respecto a bienes privados, sino que el apropiarse de algo no producido, conlleva un desequilibrio un daño, una negación que hay que reparar.

Estos paradigmas éticos tienen la fuerza suficiente para deconstruir el paradigma del desarrollo histórico con Europa como centro.

Abordar el mundo desde otro eje ético, evita caer en la dictadura filosófica del sistema mundo Ario- germano- helenocéntrico. En lo que respecta al cuerpo el sistema Afro – asiático- mediterráneo lo torna corpóreo, material, el cuerpo luego de la muerte se conserva para no morir jamás.

No se pretende con lo enunciado, advertir que el mundo amerindio del que hacemos parte podría constituir a partir de la formalización de algunos postulados éticos históricos, una forma para defenderse de la hegemonía global en materia de pensamiento, eso es imposible, ya el mundo esta integrado. Lo que si parece válido es construir una propuesta que integre los procesos formales legales soportándolos con referencias adecuadas con el bienestar y la desmitificación de la historia.

4.2 POLITICA LEGISLATIVA POPULAR

La idea de defender una propuesta de producción de alimentos manifestada como una ley, surge de la fórmula del ESDD y de la necesidad de asumir como problema común la política de producción de alimentos por una razón obvia: todos necesitamos alimentarnos. La subsistencia misma de la humanidad depende de cómo se organiza y se construyen las reivindicaciones que integren las necesidades humanas con proyectos económicos en equilibrio con la naturaleza.

Para algunos es válido proponer una organización de tipo sectorial que represente el interés por eliminar el hambre y por crear un sistema de producción adecuado a las necesidades culturales y nutricionales de alimentación,¹²¹ eso implicaría el manejo de una teoría económica y de aspiraciones de sectores sociales.

Podría construirse un grupo normativo en el que se defiende la idea de la producción de alimentos para el consumo nacional y la defensa de la soberanía alimentaria, sobre la base de asegurar a las generaciones futuras un mínimo bienestar. El hambre y la desnutrición tienen implicaciones a futuro, pues afecta la capacidad motora volitiva y la reproducción favorable de la especie.

¹²¹ La Asociación nacional de Usuarios Campesinos ANUC, promueve la creación de un Banco de semillas ante la apropiación de ellas por empresas multinacionales que eliminan la germinación natural de frutos con semillas mediante modificaciones genéticas. Las que elaboran esas empresas luego son negociadas en los territorios de donde las tomaron. Esta organización ha llevado iniciativas legislativas al parlamento colombiano en materia de producción de alimentos sin que sean aceptadas.

Una propuesta que debe ser un interés de toda la sociedad puede centrarse en una premisa como la siguiente: el Estado o la forma política que organice la sociedad debe garantizar la alimentación a todas las personas.

5. CONCLUSIONES

El Estado Social Democrático de Derecho (ESDD) se inscribe dentro de la tradición política liberal. Es un Estado donde el poder se encuentra limitado por los compromisos legales que adquiere y que se compromete con la economía de mercado; pero a diferencia del Estado liberal puro y simple, en sus manos está mucho más que la seguridad. El ESDD se compromete a intervenir en el desarrollo de la economía, procurando evitar los monopolios, el desempleo y la inflación, y garantizando servicios básicos como salud y educación.

En Colombia el Estado Social de Derecho a partir de la Constitución de 1991 se comprometió a garantizar un mínimo de derechos fundamentales, dentro de los cuales se inscriben los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Esta última gama de derechos es la que tiene que ver con la supervivencia física de la colectividad, que se traduce en este trabajo investigativo en seguridad alimentaria. Para el ESDD existente en este país lo justo se traduce en garantía de los derechos fundamentales, que están por encima que cualquier disposición legal.

El esquema del estado Social y Democrático de Derecho defiende principios y valores que en los desarrollos legislativos deben ser acogidos. En el caso de la Ley 101 de 1993 la presión de gremios sectoriales hizo que ella respondiera a sus intereses, que alcanzan la capacidad de influenciar la esfera legislativa, pero dejando un sector amplio y mayoritario que no comparte el modelo económico ni de producción sin posibilidades de acceso a los beneficios del trato especial que quiso la Asamblea Nacional Constituyente darle al tema de la producción de alimentos. El trato

diferenciado que surge de la internacionalización de la economía y los criterios de eficiencia y eficacia corresponden con un modelo económico rígido que en la ley se traduce en criterios de interpretación y aplicación de la misma, situación que excluye a todos los agentes sociales que no comparten estos criterios de producción de alimentos.

Esclaro que la interpretación que debe hacerse de las normas que establecen especial protección a la producción de alimentos a través de beneficios lo es para que se desarrolle la producción doméstica de alimentos porque vincula a sectores sociales y que el financiamiento es el estímulo idóneo el cual deja de ser efectivo bajo los criterios de interpretación mencionados en la ley.

Resulta viable, entonces hablar de un trato desigual dado por la ley respecto de productores y productos que se adecuan a la política que ella contiene pues los beneficia y un trato desigual no justificado para los productores y productos que no se adecuan a esa política pues se niega el acceso a los beneficios especiales a la producción de alimentos.

La constitucionalidad de la Ley 101 de 1993 puede ser cuestionada tomando no solo ese trato diferenciado, sino el principio de eficacia de la norma constitucional, altos índices de desnutrición revela los estudios sobre este tema que hacen evidente la deficiencia en el tema; además, se debe vincular todo el bloque de constitucionalidad en materia de derechos Humanos para establecer límites en el punto del acceso progresivo a los Derechos Económicos Sociales y Culturales y lograr pronunciamientos que tiendan a hacer exigible la alimentación como un derecho fundamental.

El Estado colombiano ha ratificado tratados internacionales con poder vinculante en materia de protección de derechos Económicos sociales y culturales, sin embargo la legislación interna es incoherente con las exigencias internacionales en materia de alimentación, ya que el Estado puede dar un acceso progresivo a los derechos económicos y sociales, solo porque estos suponen una erogación presupuestal, lo cual permite amplios espacios para excepcionar el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

El marco normativo interno no ha fijado parámetros o límites en el tiempo que impliquen acceso de la población a la alimentación, por esto la discrecionalidad en el cumplimiento de los DESC, a nivel interno solo es reclamable de manera individual ante una eventual acción de protección de derechos fundamentales y haciendo esfuerzos para sustentar que la alimentación es un derecho conexo con la vida y otros, pues ella solo puede ser digna si el cuerpo se halla en estados nutricionales óptimos para desarrollar facultades humanas muchas de las cuales son derechos fundamentales.

El desarrollo de propuestas no institucionales de declaraciones de derechos económicos sociales y culturales como la declaración de Argel, es importante para construir una escala alternativa de principios y valores que sirvan para construir una racionalidad propositiva.

Los esquemas de producción actuales programados para Colombia, están modificando los modos de producción tradicionales. Los modos de producción determinan la finalidad de los estados y las estructuras políticas, lo que en el caso colombiano significaría que el poder que tienen algunos intereses constitucionales sobre el desarrollo económico, violenta los mismos

principios constitucionales del estado actual, en la medida en que la economía está íntimamente relacionada con la política.

En el propósito de demostrar a mayor profundidad el incumplimiento de las funciones y la responsabilidad del Estado colombiano en la protección alimentaria al conjunto total de la población, por el privilegio hacia intereses constitucionales particulares de la producción agraria, se hace necesario una investigación integral que transversalice los resultados en el estado nutricional, cultural, social, económico y político de las poblaciones donde se desarrollan los sistemas de monocultivos y de ganadería extensiva y así mismo, los efectos e impactos ambientales sobre estos territorios.

Puede concluirse que el estado además de no lograr el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales referidos en los artículos 64, 65 y 66, dado que no puede aceptarse el argumento de la espera, pues el orden económico y social justo no puede entenderse formalmente o cierto por el sólo hecho que habrá de venir en un futuro que además no tiene fecha.

6. BIBLIOGRAFIA

ABENDAÑO, Jorge. Comentarios Sobre Impactos Ambientales de cultivos extensivos. Bucaramanga UIS,. 2005

AGRO: PROTECCIÓN COSTOSA. En: Dinero. Bogotá No 182. Mayo del 2003, pag. 28.

BEJARANO, Jesús Antonio. Economía de la Agricultura. Bogotá., Universidad Nacional de Colombia 1998

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 16 de 1990 por la cual se crea FINAGRO.

Diario Oficial No. 41.149 de 23 de diciembre de 1993.

CONGRESO DE LA REPUBLICA de Colombia. Ley 101 de 1993 ley General de Desarrollo Agrario y Pesquero.

DIAZ, Arenas Pedro Agustín. Estado Y Tercer Mundo. Editorial Temis, 1991.

DIERCKXSENS, Win. Racionalidad Alternativa ante Una Nueva Depresión Mundial., En: Pasos 100 marzo –abril ,. San José de Costa Rica 2002. pag.13

FERRAJOLI, Luigi. Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal, Madrid., Trotta, 1986.

FAO, Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Proyectos de declaración normativa y plan de acción. Texto provisional, WFS96/3, de diciembre de 1995.

GALAN, Herman. Colisión de Intereses Jurídicos Protegidos. Bogotá. UN.2000. pag. 107.

GIRALDO, Moreno Javier. Guerra O Democracia. Intervención Durante el Encuentro Nacional de Víctimas y Testimonios ante los delegados de la Corte Penal Internacional,. Bogotá noviembre de 2004.

HINESTROSA, Fernando. El derecho de Propiedad. Bogotá,. Biblioteca Millennium 1997

HINKELAMMERT, Franz. La Inversión de los derechos Humanos: el caso de John Locke. En: pasos No. 85, san José de Costa Rica 2002. pag. 22.

HOBBS, Thomas. Leviatan, Cambridge English Classics, 1940, pag. 119

LEGUIZAMON Acosta William. Derecho Económico Bogotá. Diké,. 1998.

Ley 319 del 20 de septiembre de 1996.

LOCKE John . Two Treatises of Government, New York mew American Library, 1965. pag.374

MACHADO, Cartagena Absalón. Ensayos Sobre Seguridad Alimentaria., Universidad Nacional de Colombia. 2003

MONCAYO, Víctor Manuel. Política Agraria y Desarrollo Capitalista; Problemas Agrarios, UN. De Colombia 2000

MONDRAGON, Báez Héctor. Otra vez el Socialismo,. Bogotá,. Errediciones, 1997.

NARANJO Mesa Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas., Temis Sexta edición, Bogotá. 1995.

ORTEGA Torres Jorge. Constitución Política del Colombia. Bogotá., Legis 1994

Ó LOINGSIGH Georoid. La Estrategia integral del Paramilitarismo en el Magdalena Medio de Colombia Bogotá sep 2002

PLAN COLOMBA – NO Corporación colectivo de Abogados José Alvear Restrepo,. Bogotá Rodríguez Quito editores. 2003.

PLAN COLOMBIA; PLAN PARA LA PAZ, LA PROSPERIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO. En: Suplemento Desde Abajo. Octubre del 1999.

ROBLEDO, Castillo Jorge. Globalización y Seguridad Alienaría. UN. Bogotá. 2001. Pag. 31.

De ROUX, Francisco. *El Magdalena Medio en el centro del conflicto y de la esperanza*, Controversia, n°174, CINEP, Bogotá, 1999.

SARMIENTO Anzola Libardo. Conflicto Intervención y Economía política de la Guerra. Ensayos críticos sobre el Plan Colombia. UN. 2001.

Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

Sentencia T- 505 de 1992 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

Sentencia C-074 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón

Sentencia C – 595 de 1999 M. P. Carlos Gaviría Díaz.

Sentencia C- 251 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia T-1319 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

UMAÑA, Luna Eduardo. El Humanismo Social. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá,. Segunda edición 1998 pag. 171.

ANEXOS

Sentencia No. C-074/93

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 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 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 si, 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 debiera 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 CONDICIONAL**

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 alimentaria 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 NUMERO 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 parágrafo:

"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 cánón 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 Maria 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 afirmar 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, sobraba 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"¹

Diversas providencias, tanto de la Corte Suprema de Justicia², 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

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.

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."³

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

³ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena Sentencia No 83 de agosto 24 de 1983. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.

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"⁴

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.

⁴ Corte Suprema de Justicia, Sentencia de septiembre 19 de 1985. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.

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 normas⁵ 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".

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.

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 extralimito 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 si, 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"⁶ .

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

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia de Sala Plena C-479. Mag Pon: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

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 Renacimiento⁷ .

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 sociedad⁸ .

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

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.

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 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 vacías⁹ .

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 permanentemente¹⁰ .

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.

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 económico¹¹ .

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 resultados¹² .

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,

¹¹ *Ibidem.* p. 245.

¹² Cfr. Weber Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1979. Tomo I. p. 178.

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 corrupción.

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 en posición ventajosa a las puertas del siglo XXI¹³.

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.

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.

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 empleo¹⁴ .

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

¹⁴ Cfr. García González Jorge. El proceso de Modernización del Estado en Colombia. Vol. II N°. 31.992 p. 58.

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 público¹⁵

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 reestructuración 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 reestructuraciones de entidades

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.

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 municipal¹⁶ .

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:

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.

"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 mandatos¹⁷".

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 naturaleza¹⁸.

Luego de la expedición de numerosos decretos, un serio estudio del tema pone de presente que el actual

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

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 sectores¹⁹

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.

¹⁹ Cfr. Vidal Perdomo Jaime. El alcance de la reforma administrativa. En: El Espectador, lunes 8 de Febrero de 1993, p. 3A.

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."²⁰

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.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1992.

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 tríptico 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 sufre 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 enuncia 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."²¹

En conclusión, la Corte ha establecido que en el proceso de modernizar deben respetarse tanto el principio de democracia participativa establecido en el artículo 2o. 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

²¹ Idem, pág 51 a 54.

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 vitgente, 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 reestructuración 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 debiera 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"²² .

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

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.

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 sí 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 1º).

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."²³ .

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 acabo 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."

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.

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 esta 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