C-398-95

Sentencia No. C-398/95

DELEGACION DE FUNCIONES-Expedición de Decretos/DELEGACION DE FUNCIONES GENERICAS-Improcedencia

No es admisible, a la luz de la Constitución Política, una delegación genérica, ni en cuanto a las ocasiones en que deba ausentarse el Presidente de su cargo, ni respecto de los asuntos que puedan confiarse al Ministro Delegatario. Es necesario que por cada vez que el Jefe del Estado abandone el territorio en la indicada condición dicte un decreto de delegación y señale en él de manera precisa y taxativa las funciones presidenciales que se delegan. En el caso objeto de análisis tal decreto fue dictado bajo el número 1266 del 2 de junio de 1994, en cuyo artículo 1º, numeral 2º, se dejó en cabeza del entonces Ministro de Gobierno, mientras duraba el viaje del Presidente de la República, la atribución prevista en el artículo 150, numeral 10º, de la Constitución Política, es decir, la de expedir decretos en ejercicio de facultades extraordinarias.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

Son inconstitucionales, en consecuencia, los decretos que expida el Gobierno invocando facultades extraordinarias en cuanto toquen materias diversas de las señaladas en forma taxativa por el legislador ordinario, puesto que, en tales eventos, además de quebrantar la propia ley a la que el Ejecutivo estaba sujeto, se invade la órbita propia del legislador, ya que el Gobierno solamente puede expedir normas de jerarquía y con fuerza legislativas por virtud de la facultad conferida. que si le es insuficiente para adoptar las determinaciones contenidas en los decretos leyes, deja a éstos despojados de la necesaria competencia de quien los puso en vigor.

MINISTERIO DE AGRICULTURA-Reestructuración

La facultad de reestructurar un organismo del Estado y particularmente un ministerio, que tiene a su cargo la fijación de las políticas de gobierno en las áreas de su competencia, encierra necesariamente no sólo la previsión de las dependencias administrativas del mismo sino la determinación por el legislador extraordinario de las funciones que ellas habrán de desempeñar, especialmente si, como ocurre en este caso, la reestructuración debe obedecer, por mandato de la ley habilitante, a las finalidades que inspiran su normatividad. Las facultades extraordinarias fueron otorgadas para reestructurar el Ministerio de Agricultura, no de cualquier manera, sino de modo tal que lo adecuara administrativa y operacionalmente a los objetivos de la Ley.

CUOTAS DE ABSORCION OBLIGATORIA/SECTOR AGROPECUARIO-Protección/SECTOR PESQUERO-Protección

Todo el sistema de la Ley está orientado a la protección de la producción nacional en materia agropecuaria y pesquera, por lo cual no puede afirmarse que la fijación de cuotas de absorción obligatoria de materias primas de dicho origen por parte de la industria constituya una disposición ajena a los objetivos que, según la norma habilitante, debía tener en cuenta

el Gobierno al reestruturar el Ministerio de Agricultura.

PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA/INTERPRETACION CONSTITUCIONAL/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD/PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

Es verdad que la Constitución establece la libre competencia como principio, que ella plasma la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, que la libertad económica está garantizada y que la gestión estatal debe cristalizarse en medidas que impidan su obstrucción o restricción, en especial si, éstas surgen merced al predominio de productores u oferentes de productos o servicios considerados en particular. La Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo, por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO/PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA-Límites

En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones, la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado. La libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.

LEY MARCO-Modificación

La norma acusada no desconoce, como lo afirma el demandante, las disposiciones de la Ley Marco de Comercio Exterior (Ley 7a. de 1991) -lo cual implicaría inconstitucionalidad de aquélla en cuanto la normatividad incorporada a un ordenamiento de tal naturaleza únicamente puede ser modificada por otra de la misma jerarquía-.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-865

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º, literal ñ), del Decreto 1279 de 1994.

Actor: FERNANDO LONDOÑO HOYOS

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del siete (7) de

septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

El ciudadano FERNANDO LONDOÑO HOYOS, invocando el derecho que consagran los artículos 40 y 241, numeral 5, de la Constitución Política, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el literal ñ), del artículo 4º del Decreto 1279 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

“DECRETO NUMERO 1279 DE 1994

(junio 22)

por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones

El Ministro de Gobierno delegatario de funciones Presidenciales y en desarrollo del Decreto número 1266 de junio 2 de 1994, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las extraordinarias que le confiere el artículo 98 de la Ley 101 de diciembre 23 de 1993,

DECRETA:

(…)

ARTICULO 4º. FUNCIONES DEL MINISTERIO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cumplirá las siguientes funciones:

(…)

ñ) Fijar de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Económico las reglas a que debe sujetarse la fijación de cuotas de absorción obligatoria de materias primas de producción nacional por parte de la industria y condicionar el establecimiento de licencias o vistos buenos de importación y permisos de exportación (cuando sean aplicables los unos o los otros) al cumplimiento de los convenios que han de celebrar los interesados en relación con las cuotas de absorción fijadas para la compra o venta de tales materias primas”.

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 150, numeral 10, y 333 de la Constitución Política.

Considera el demandante que el contenido de la norma acusada excede las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante la Ley 101 de 1993 -Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero-, en cuyo artículo 98, numeral 1º, se precisó que tales facultades tenían por objeto “crear el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, reestructurar administrativa y operacionalmente el Ministerio de Agricultura, con

el fin de adecuarlo a los objetivos de esta ley y del proceso de descentralización política, y reorganizar el fondo de organización y capacitación campesina", lo que quiere decir que se trataba de unas facultades limitadas a la reestructuración del Ministerio, es decir a su reorganización administrativa y operativa, "sin que por esta vía el Presidente de la República, bajo el disfraz de una atribución de funciones y tareas al Ministerio de Agricultura o a cualesquiera de sus dependencias, pudiese legislar sobre otras materias, ni menos aún revivir viejas disposiciones que la actual Constitución dejó sin vigencia".

Afirma que el Gobierno se autoatribuyó la derogada facultad de fijar cuotas de absorción de cosechas nacionales y de condicionar las importaciones y exportaciones de productos al visto bueno, licencia o permiso del Ministerio, estableciendo con ello un sistema que si, bien tuvo cabida antes de la entrada en vigencia de la actual Carta Política, hoy resulta abiertamente inconstitucional, mediante el cual se da lugar a la celebración de convenios de absorción que imponen al industrial que desee importar o exportar la obligación de absorber cantidades determinadas de materia prima nacional.

Con lo anterior, según el demandante, se viola flagrantemente el artículo 333 de la Carta Política. La norma acusada nada tiene que ver con la reorganización operativa del Ministerio, sino que es una forma de legislar sobre aspectos bien diferentes, que, de pretenderse regular bajo la vigencia de la actual Carta, sería más bien objeto de las leyes de intervención económica previstas en el artículo 334 Superior, cuya expedición corresponde al Congreso y en cuyo contenido es indispensable "precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica", según lo señala el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución Política.

Además de lo anterior -continúa- el texto demandado no sólo excedió el alcance de las facultades otorgadas, sino que la Ley de facultades fue violentada de tal forma que le fueron asignadas al Ministerio de Agricultura funciones que se apartan de los fines enunciados en el propio artículo 1º de la Ley, que eran los mismos a los que debía ajustarse el Decreto de reestructuración correspondiente.

En efecto, dice, los numerales 2º y 4º del artículo 1º de la Ley 101 mencionada, de acuerdo con los cuales son propósitos de dicha ley, y por ende a ellos debía sujetarse la reestructuración del Ministerio, "adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional" y "elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros, mediante la creación de condiciones especiales".

En opinión del actor, con la disposición demandada lo que sucede es, precisamente, todo lo contrario. Ella conduce a la determinación discriminada del precio y demás condiciones de compra y venta de las materias primas nacionales, así como a la suscripción de acuerdos claramente limitativos de la competencia, que distorsionan el mercado a la vez que contribuyen a desmejorar la eficiencia del aparato productivo nacional y dan al traste con la política de modernización, apertura e internacionalización de la economía.

Según el libelista, éstas medidas quebrantan todos los postulados de la libre competencia, eliminan las fuerzas naturales del mercado y significan un verdadero retroceso en materia económica hacia el sistema de planificación económica centralizada. Además su contenido viola el artículo 333 de la Constitución, dado el nuevo esquema económico que la actual

Carta contempla y que descansa sobre una economía de mercado fundamentada en la propiedad privada, la libertad de empresa y la libre competencia económica.

Para el demandante, el artículo 333 de la Constitución Política es una innovación que establece la libre competencia económica como "un derecho de todos que supone responsabilidades" y le impone al Estado la obligación de impedir que por cualquier medio se obstruya o restrinja la libertad económica y de evitar o controlar los abusos de las posiciones dominantes en el mercado.

Con respecto a este punto específico, considera que la expedición de la norma objeto de demanda limita la libre competencia económica y desnaturaliza el sistema vigente, al impedir que sea el libre juego de la oferta y la demanda el que determine las condiciones del mercado. Se tratará de convenios que, expresamente prohibidos en el Capitulo V del Decreto 2153 de 1992, darán lugar a la fijación de precios, a la repartición de mercados, a la asignación de cuotas de producción y suministro y a la asignación, repartición y limitación de fuentes de abastecimiento de los insumos productivos.

Es decir, según el actor, la actual Carta Política elevó a la categoría de derecho constitucional el derecho a competir, para que a partir de su entrada en vigencia fuese absolutamente inconstitucional obstruir o restringir la libre competencia, de tal suerte que normas como el literal ñ) del artículo 3º del Decreto 501 de 1989, que anteriormente estructuraba al Ministerio de Agricultura, y el parágrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1955, dejaron de tener vigencia. Con la norma acusada se violentan los principios constitucionales que con fuerza de ley desarrolló el Gobierno por medio del Decreto 2153 de 1992. Esta norma fue expedida en ejercicio de las facultades conferidas al Ejecutivo por el artículo 20 Transitorio de la Carta para reestructurar la Superintendencia de Industria y Comercio y adecuar el régimen de competencia económica a las nuevas previsiones constitucionales.

Adicionalmente considera que, con la expedición del Decreto 1279 de 1994, se le asignó al Ministerio de Agricultura la facultad de condicionar el establecimiento de vistos buenos al cumplimiento de los convenios de absorción, con lo cual, como si fuera poco, el Ministerio de Agricultura está usurpando funciones propias del Consejo Superior del Comercio Exterior. La Ley marco del comercio exterior (7a. de 1991) creó el Consejo Superior y le asignó como funciones la de "determinar los trámites y requisitos que deban cumplir las importaciones y exportaciones de bienes, tecnología y servicios, sin perjuicio de las funciones que en materia de inversión de capital colombiano en el exterior y de capitales extranjeros en el país compete al Consejo de Política Económica y Social -CONPES-, o las demás que en las mismas materias estén específicamente asignadas a otras dependencias del Estado".

Finalmente, apunta que la justa protección al agricultor (Artículo 65 C.N.) no puede significar la supresión de garantías constitucionales, como la libre competencia, ni es pretexto válido para que a propósito de la reestructuración del Ministerio del ramo se autorice el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado y se vulnere el derecho de todos los consumidores colombianos mediante convenios que eliminen la libre competencia y se les impida así el acceso a productos de la mejor calidad a precio razonable. No puede admitirse que, mediante facultades otorgadas al Gobierno, se reestructure un Ministerio y de esta manera se despoje al Congreso de la competencia excluyente que tiene

para fijar el marco de la intervención del Estado en la economía, y de paso se sacrifique una garantía constitucional y se derogue un acto con fuerza de ley, el Decreto 2153 de 1992, que prohibió los convenios que por la norma acusada tendría el Ministerio de Agricultura facultad para promover.

IV. DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano LUIS CARLOS SACHICA APONTE, en su calidad de apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentó a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

En primer término, el ciudadano defensor indica que la argumentación del demandante se soporta en un desenfoque conceptual.

En efecto, señala, al leer los artículos 333 y 334 de la Carta se concluye fácilmente que el régimen económico establecido por el Constituyente no obedece a un modelo único y teóricamente puro sino que, por enmarcarse en el idea del Estado Social de Derecho, obedece a una doble racionalidad: “de una parte, la económica, comprometida con el orden capitalista y el neoliberalismo, y de otra, la moral promotora de la igualdad social, la mejora de la calidad de vida, la productividad y la competitividad, así como la equitativa participación en los beneficios del desarrollo, por mecanismos de limitación e intervención claramente autorizados en aquéllas disposiciones”.

Para adicionar a lo anterior, anota que la Constitución no dejó a la ley la fijación de ciertas políticas económicas sectoriales sino que entró directamente sobre la materia, con el objeto de hacerlas de inmediato cumplimiento; es el caso del sector agropecuario, cuyo régimen aplicable se encuentra en los artículos 64, 65 y 66, que declaran que el desarrollo integral de esa actividad tendrá prioridad, que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, que éste promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para incrementar su productividad y la de materias primas de orígen agropecuario y que, igualmente, promoverá la comercialización de esos productos y podrá establecer condiciones especiales de crédito para el sector.

Así, en su criterio no es la ley la que debe tomar la iniciativa de la intervención estatal, “como está preceptuada en el artículo 334 para los casos no explícitamente ordenados por el propio Constituyente, de lo que se deduce que, en el caso de la letra ñ) del artículo 4º del Decreto 1279 de 1994, el Gobierno no está cumpliendo una orden legislativa de intervención económica mediante la atribución de una competencia de tal clase al Ministerio de Agricultura, sino que se limitó a desarrollar las facultades que le dió la Ley 101 de 1993 para adecuarlo a los fines de esta ley”, por lo que de ninguna manera se está infringiendo el artículo 333 Superior, puesto que el Estado puede dictar medidas de intervención económica no sólo en desarrollo del artículo 334 sino, con mayor razón, cuando esa decisión emana del propio Constituyente.

No está de acuerdo el ciudadano impugnador con el argumento de que la nueva Constitución haya dejado insubsistentes las leyes promotoras del desarrollo del sector agropecuario y protectoras de la producción nacional ya que, si se mira bien, los artículos 333 y 334 corresponden conceptual y literalmente al artículo 32 de la Constitución anterior, salvo la

adecuación derivada del cambio de contexto en que debe darse aplicación a esas disposiciones.

Sobre la supuesta vulneración del artículo 150, numeral 10, tampoco opina que se presente, pues las facultades extraordinarias de la Ley 101, de acuerdo con el numeral 1º de su artículo 98, estaban otorgadas, entre otros propósitos, para "reestructurar administrativa y operacionalmente el Ministerio de Agricultura, con el objeto "de adecuarlos a los fines de esta ley…".

Desentrañando el significado del término "reestructurar", dice que "envuelve la potestad no sólo de modificar la estructura, la organización de las dependencias de esa entidad -fusionándolas, suprimiéndolas, ampliándolas, reduciéndolas y jerarquizándolas de esta o de la otra manera- cosa que es obvia y se desprende de dicho infinitivo verbal, sino que envuelve la de redistribuir entre tales oficinas las competencias que deben ejercer, los poderes que deben aplicar para cumplir los fines asignados al organismo a reestructurar, que es el aspecto funcional u operativo, como lo denomina la Ley 101 en el numeral 1º de su artículo 98, aspecto que es precisamente el que determina cómo se deben integrar y disponer las partes constitutivas de esa entidad, de modo que operen eficazmente y queden bien articuladas en orden al objeto para el cual existen".

También en término, la ciudadana YADIMA DIAZ OCHOA, actuando en calidad de apoderada judicial del Ministerio de Desarrollo Económico, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada.

Al exponer los argumentos de defensa en relación con la inconstitucionalidad planteada frente al artículo 333 de la Carta, señala que ésta misma fue quien fijó las políticas económicas para el sector agropecuario, lo que le permite al Estado la adopción de medidas tendientes a lograr los fines previstos en los artículos 64 a 66, anteponiendo el bien común a la libertad de empresa y a la libre iniciativa.

En cuanto a la Ley 101 de 1993, considera que sería absurdo analizar el artículo 98 de la misma separado del resto de sus disposiciones y señala que el artículo 1º es un desarrollo directo de los respectivos artículos constitucionales al establecer, dentro de los propósitos de la Ley, la protección del desarrollo de actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, otorgando especial protección a la producción de alimentos.

En este contexto, opina, es que debe entenderse lo preceptuado por la norma acusada.

Tampoco considera que hubo exceso en el uso de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, por cuanto "reestructurar operativamente un Ministerio significa redefinir las competencias de sus oficinas para proteger y promover el sector agroindustrial".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor mediante Oficio No. 614 del 25 de abril de 1995, en el cual solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de

la disposición acusada.

A juicio del Jefe del Ministerio Público, la apreciación de la demanda se fundamenta en un criterio mecánico e insuficiente acerca del concepto de reestructuración administrativa y operativa de las entidades del Estado, según el cual en él no tiene cabida la atribución de competencias y funciones a las nuevas dependencias del ente que se reestructura. Afirma que "modificar la estructura de la administración y de los entes que la conforman, no se reduce a la simple revisión de las partes que los integran, sino que implica también, entre otras cosas, el rediseño de las funciones que les competen".

En su parecer, el Gobierno no extralimitó las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 101 de 1994, pues el objetivo esencial de la norma impugnada coincide plenamente con el enunciado en la Ley de facultades y que consiste en otorgar especial protección a la producción de alimentos.

Acerca de la presunta vulneración del artículo 333 de la Carta, que consagra la libertad económica y la libre competencia, el Ministerio Público, aunque coincide en términos generales con las apreciaciones que sobre ella hace el demandante, difiere en cuanto no considera que con ella se establece un modelo que se caracterice, en forma exclusiva y excluyente, por la libre concurrencia de oferentes y demandantes en los mercados sin limitaciones de ninguna índole.

Así, continúa, "si bien es cierto que, para tutelar el derecho a la libre competencia previsto en el artículo 333 constitucional, la Carta impone al Estado la obligación de impedir que obstruya y restrinja la libertad económica, así como la de evitar y controlar cualquier abuso que personas o empresas puedan hacer de su posición dominante en el mercado nacional y que junto con la prohibición de exigir permisos previos o requisitos no previstos en la Ley, configura un marco de garantías constitucionales para lograr que la economía se desenvuelva en el terreno de la sana competencia, también es cierto que la norma constitucional en mención prevé el establecimiento de límites a la libertad económica", como son el interés general, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Para el Procurador General, cuando el Gobierno Nacional adopta medidas proteccionistas, como es el caso de la norma impugnada, en relación con materias primas de producción nacional, estableciendo cuotas y convenios de absorción, no hace otra cosa que cumplir con la obligación que le impone la Carta para intervenir en la actividad agropecuaria con las finalidades ya señaladas.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre apartes de un Decreto expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política).

Atribuciones del Ministro Delegatario para expedir la norma acusada

El Decreto 1279 de 1994, del que hace parte la norma demandada, fue expedido por el Ministro de Gobierno, en su condición de delegatario de funciones presidenciales.

Es preciso definir si el mencionado funcionario gozaba de autorización para ejercer una facultad conferida al Presidente de la República, pues, si no se cumplieran en el caso concreto todos los presupuestos constitucionales, sería menester declarar una inexequibilidad total del estatuto en mención por falta de competencia de quien lo expidió.

Cuando el Presidente de la República se traslada a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, actuar como su delegatario únicamente lo puede hacer en cuanto a funciones constitucionales de aquél que le sean delegadas de manera expresa y para el caso particular de la ausencia presidencial respectiva (artículo 196 C.P.).

Ello significa que no es admisible, a la luz de la Constitución Política, una delegación genérica, ni en cuanto a las ocasiones en que deba ausentarse el Presidente de su cargo, ni respecto de los asuntos que puedan confiarse al Ministro Delegatario. Es necesario que por cada vez que el Jefe del Estado abandone el territorio en la indicada condición dicte un decreto de delegación y señale en él de manera precisa y taxativa las funciones presidenciales que se delegan.

En el caso objeto de análisis tal decreto fue dictado bajo el número 1266 del 2 de junio de 1994, en cuyo artículo 1º, numeral 2º, se dejó en cabeza del entonces Ministro de Gobierno, mientras duraba el viaje del Presidente de la República, la atribución prevista en el artículo 150, numeral 10º, de la Constitución Política, es decir, la de expedir decretos en ejercicio de facultades extraordinarias.

Fueron cumplidos, entonces, los requisitos constitucionales al respecto.

La sujeción del Gobierno a las facultades extraordinarias conferidas

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterada en el sentido de que, hallándose la función legislativa en cabeza del Congreso de la República como principio general, las posibilidades de que sea el Ejecutivo el que, mediante decretos, cumpla ese papel son excepcionales.

Por ese motivo, cuando el Congreso, a solicitud del Gobierno, hace uso de la atribución que le otorga el numeral 10 del artículo 150 C.P. y reviste al Presidente de precisas facultades extraordinarias por tiempo que no puede superar los seis meses, las autorizaciones que confiera son de interpretación restrictiva, pues están circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante, lo que implica que, además del límite temporal que debe concretarse en el precepto correspondiente, el Presidente de la República se encuentra ante una restricción de índole material que le impide extender su precaria atribución legislativa a temas no contemplados de manera explícita en la ley de facultades.

Son inconstitucionales, en consecuencia, los decretos que expida el Gobierno invocando facultades extraordinarias en cuanto toquen materias diversas de las señaladas en forma taxativa por el legislador ordinario, puesto que, en tales eventos, además de quebrantar la

propia ley a la que el Ejecutivo estaba sujeto, se invade la órbita propia del legislador, ya que el Gobierno solamente puede expedir normas de jerarquía y con fuerza legislativas por virtud de la facultad conferida. que si le es insuficiente para adoptar las determinaciones contenidas en los decretos leyes, deja a éstos despojados de la necesaria competencia de quien los puso en vigor. Se viola, por tanto, el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, que indica los límites constitucionales de las facultades extraordinarias, y se desconoce, además, el artículo 3º ibídem, a cuyo tenor los representantes del pueblo deben ejercer el Poder Público en los términos que la Constitución establece. Igualmente resultan vulnerados los artículos 121 y 123 C.P., según los cuales ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Y, claro está, es transgredido el artículo 113 de la Constitución, que consagra funciones separadas a cargo de las diferentes ramas del Poder Público.

La doctrina de la Corte a este respecto está consignada, entre otros fallos, en las sentencias C-416 del 18 de junio y C-514 del 10 de septiembre de 1992, en las cuales afirmó que el Gobierno, para poder actuar en los casos de facultades extraordinarias “necesita autorización específica”, de manera que “si actúa por fuera de tal autorización, las normas que dicte al respecto con la pretensión de legislador son inconstitucionales”.

Toda facultad extraordinaria tiene por límite máximo, en cuanto a su cobertura, el tipo específico de función legislativa que mediante ella ha de ejercerse.

Por ello, en cada caso debe identificarse el verbo rector de la facultad, pues en él se encuentra definido con la necesaria precisión el ámbito de la misma.

Así, cuando como en esta ocasión, lo que se permite al Gobierno es “reestructurar” un organismo, su función está claramente demarcada: implica dar una nueva forma a la estructura dentro de la que viene actuando. Ello implica necesariamente una formulación innovadora en cuanto a las directivas del ente, su jerarquía, las dependencias que lo integran, las relaciones entre ellas, las funciones que a cada una se asignan, los procedimientos y trámites internos indispensables para cumplirlas y la distribución del personal, las categorías y requisitos que al mismo se exijan, entre otros factores.

Definido ese objeto principal de la facultad, que, según su alcance, la delimita, el legislador extraordinario puede precisarla todavía más, indicando el telos o la finalidad que debe inspirar al legislador extraordinario, pero, desde luego sin perder de vista que la búsqueda de los respectivos fines en modo alguno puede significar que se diluyan o pierdan los confines materiales de la autorización.

Debe recordarse que, como lo ha sostenido esta Corporación en varios fallos, para que una inconstitucionalidad se estructure por exceso en el uso de las facultades extraordinarias, es indispensable establecer con claridad que la materia tratada en los decretos leyes que se estiman ajenos a las atribuciones conferidas se referían en efecto a temas no incorporados en las respectivas autorizaciones, por lo cual el juez de constitucionalidad debe verificar si eventualmente el Gobierno ha desarrollado una función que, sin corresponder a interpretaciones analógicas o extensivas, resulta necesariamente de la investidura excepcional.

En Sentencia C-039 del 9 de febrero de 1995, cuyo sentido fue reiterado por la Sentencia C-246 del 1º de junio y por la C-265 del 22 de junio del mismo año, dijo la Corte:

"El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.

En otros términos, sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa".

En el caso que ocupa la atención de la Corte, uno de los motivos primordiales de la demanda radica en un posible exceso del Presidente de la República al desarrollar, mediante el aparte normativo demandado, las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el artículo 98 de la Ley 101 de 1993.

El análisis efectuado por la Corte permite establecer que, desde el punto de vista temporal, el Decreto 1279 de 1994, del que hace parte la disposición acusada, fue expedido con arreglo a las facultades extraordinarias, toda vez que éstas fueron concedidas por el término de seis (6) meses, a partir de la fecha de promulgación de la Ley 101, es decir, desde el 23 de diciembre de 1993, fecha de su inserción en el Diario Oficial número 41149. El Decreto fue expedido el 22 de junio de 1994.

Por el aspecto material, la facultad invocada por el Gobierno fue la prevista en el artículo 98, numeral 1º, de la Ley 101 de 1993, según el cual el Presidente estaba autorizado "para crear el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, reestructurar administrativa y operacionalmente el Ministerio de Agricultura, con el fin de adecuarlo a los objetivos de esta Ley y del proceso de descentralización política, y reorganizar el Fondo de Organización y Capacitación Campesina".

Interpretada de manera estricta la facultad en cuestión, resulta evidente que ella permitía al Gobierno dictar las normas indispensables para señalar aspectos de carácter instrumental para el ejercicio de las funciones y actividades del Ministerio de Agricultura, con el fin de dar desarrollo a las previsiones de la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Pero, a juicio de la Corte, la facultad de reestructurar un organismo del Estado y particularmente un ministerio, que tiene a su cargo la fijación de las políticas de gobierno en las áreas de su competencia, encierra necesariamente no sólo la previsión de las dependencias administrativas del mismo sino la determinación por el legislador extraordinario de las funciones que ellas habrán de desempeñar, especialmente si, como ocurre en este caso, la reestructuración debe obedecer, por mandato de la ley habilitante, a las finalidades que inspiran su normatividad.

Según el artículo 1º de la Ley 101 de 1993, que señala los propósitos de la misma, su finalidad es la de desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

La primera de las mencionadas normas asigna al Estado el deber de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la comercialización de sus productos, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

El artículo 65 de la Carta, por su parte, declara que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado y dispone que, para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Según la disposición, es objetivo prioritario, a cargo del Estado, el de incrementar la productividad.

De conformidad con el artículo 66 de la Constitución, las normas que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Se trata de preceptos que, en el marco del Estado Social de Derecho, ofrecen una especial protección a las enunciadas actividades y consagran la intervención del Estado para alcanzar propósitos tales como el aumento de la producción agropecuaria y pesquera en condiciones más favorables, desde los puntos de vista de la comercialización de productos y la rentabilidad de las cosechas, para mejorar las condiciones de los productores primarios.

Es indudable que una norma como la acusada, en cuanto faculta al Estado para fijar cuotas de absorción obligatoria de materias primas de producción nacional por parte de la industria, y convenios en el mismo sentido, brinda un importante estímulo a los productores y realiza así uno de los fines básicos de la normatividad constitucional, lo que repercute en su ajuste a la facultad conferida.

Pero, además, las facultades extraordinarias fueron otorgadas para reestructurar el Ministerio de Agricultura, no de cualquier manera, sino de modo tal que lo adecuara administrativa y operacionalmente a los objetivos de la Ley, cuyo artículo 1º dispuso con entera claridad que los propósitos en él enunciados “deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales”.

Entre tales propósitos el mismo precepto señaló los de “otorgar especial protección a la producción de alimentos” (numeral 1), “elevar la eficiencia y la competividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales” (numeral 4), “impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera” (numeral 5), “crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización rural y a la protección de los recursos naturales” (numeral 7), “establecer los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros” (numeral 10), “propender la ampliación y

fortalecimiento de la política social en el sector rural" (numeral 11), y "garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo" (numeral 13).

El artículo 3º de la Ley ordenó al Gobierno Nacional establecer tarifas arancelarias, mecanismos paraarancelarios o sistemas compensatorios, "con el fin de que en la importación de bienes agropecuarios y pesqueros se garantice la adecuada protección a la producción nacional".

El artículo 6º señaló que las reglamentaciones sobre precios y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social "y demás política relacionadas con la actividad económica en general" deberán "ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural".

Como se observa, todo el sistema de la Ley está orientado a la protección de la producción nacional en materia agropecuaria y pesquera, por lo cual no puede afirmarse que la fijación de cuotas de absorción obligatoria de materias primas de dicho origen por parte de la industria constituya una disposición ajena a los objetivos que, según la norma habilitante, debía tener en cuenta el Gobierno al reestruturar el Ministerio de Agricultura.

Ahora bien, sostiene el demandante que, mediante el precepto impugnado, el Gobierno revivió viejas disposiciones que fueron derogadas por la Constitución Política, en cuanto ésta consagró la libre competencia económica como un derecho de todos y le impuso al Estado la obligación de impedir que por cualquier medio se destruya o restrinja la libertad económica y de evitar o controlar los abusos de las posiciones dominantes en el mercado.

No lo considera la Corte así, por cuanto el conjunto de normas constitucionales referentes a la actividad económica debe entenderse y aplicarse sistemáticamente, sin fraccionar sus alcances y evitando que la ejecución de algunos de sus preceptos deba edificarse sobre el supuesto de dejar otros inaplicados o inútiles.

Es verdad que la Constitución establece la libre competencia como principio, que ella plasma la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, que la libertad económica está garantizada y que la gestión estatal debe cristalizarse en medidas que impidan su obstrucción o restricción, en especial si, éstas surgen merced al predominio de productores u oferentes de productos o servicios considerados en particular.

Pero insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado.

En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no

menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C.P.), la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado. Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2º C.P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C.P.).

A juicio de la Corte, la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.

En el caso de la disposición enjuiciada, si bien no estamos frente a una intervención estatal directa en la economía con base en un mandato de la ley, es claro que se trata del desarrollo de facultades extraordinarias para adecuar la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el objeto de hacerla posible y efectiva, así como para facilitar que se cumplan los aludidos fines constitucionales y los de la Ley 101 de 1993, que necesariamente exigen comprender la libertad económica en su cabal sentido, no absoluto ni exento de controles, ni excluído de las políticas económicas del Estado, sino razonable y adecuado a la finalidad social que la inspira y la condiciona.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional no comparte el criterio del demandante en el sentido de que la Carta Política de 1991 haya derogado las normas legales de protección de la producción nacional agrícola, pecuaria y pesquera, ni que haya excluído la posibilidad de que la ley fije obligaciones a los industriales y exportadores, tales como las consistentes en cuotas obligatorias de absorción de productos y materias primas de origen nacional, o que haya prohibido la promoción de convenios con fines de protección a los mismos. Tampoco se opone la Constitución a que la ley otorgue atribuciones a los organismos competentes del Ejecutivo para condicionar el otorgamiento de licencias de exportación o importación, ya que ello es propio de la tarea de conducción de la economía, menos todavía si tales facultades constituyen instrumentos aptos para lograr, con base en la autoridad pública, la realización de objetivos constitucionales de beneficio social.

A este respecto, se advierte que la norma acusada no desconoce, como lo afirma el demandante, las disposiciones de la Ley Marco de Comercio Exterior (Ley 7a. de 1991) -lo cual implicaría inconstitucionalidad de aquélla en cuanto la normatividad incorporada a un ordenamiento de tal naturaleza únicamente puede ser modificada por otra de la misma jerarquía- puesto que, según lo que la propia Ley Marco contempló, la función de “determinar los trámites y requisitos que deban cumplir las importaciones y exportaciones de bienes, tecnología y servicios”, confiada al Consejo Superior de Comercio Exterior, debe desarrollarse “sin perjuicio de las funciones que en materia de inversión de capitales colombianos en el exterior y de capitales extranjeros en el país competen al Consejo de Política Económica y Social CONPES, o las demás que en las mismas materias estén específicamente asignadas a

otras dependencias del Estado” (subraya la Corte). La asignación correspondiente puede hacerla la ley, como en efecto la ha hecho en este caso el precepto demandado a los ministerios de Agricultura y Desarrollo Económico.

Ahora bien, si, como lo considera el actor, la disposición impugnada derogó el artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, que había proscrito los acuerdos contrarios a la libre competencia, entre ellos “los que tengan por objeto o tengan como efecto la asignación de cuotas de producción o de suministro”, es un punto que no corresponde a esta Corte dilucidar dentro del presente proceso, ya que la norma mencionada no es objeto de demanda. Pero, en caso de llegársela a tener como derogada, ello no ocurriría como consecuencia de la expedición del literal ñ) del artículo 4º del Decreto 1279 de 1994, sino a partir de la Ley 101 de 1993, consultados su filosofía y propósitos.

Por todo lo dicho, la Corte no declarará la inconstitucionalidad impetrada, pues no ha sido violado el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, en cuanto no se configura el alegado exceso en el uso de facultades extraordinarias, ni se han transgredido los principios de libertad económica y libre competencia.

DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones que preceden, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General y cumplidos los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE, el literal ñ) del artículo 4º del Decreto 1279 de 1994.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General