

Sentencia C-1006/05

## TRABAJADOR AGRARIO-Deberes del Estado para promoverlo

TRABAJADOR AGRARIO-Justificación de trato diferente frente a otros sectores de la producción

La Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

## DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY-Trato diferente, razonable y objetivo

### TEST DE IGUALDAD-Pasos

#### JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Elementos

CREDITO AGROPECUARIO-Acreditación pago de aportes de subsidio familiar como requisito para acceder/DERECHO A LA IGUALDAD EN CREDITO AGROPECUARIO-No violación porque norma acusada busca evitar evasión de obligaciones legales a favor de trabajadores agrícolas/DERECHO DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DEL TRABAJADOR AGRARIO-Garantía constitucional

Para los demandantes el inciso acusado establece un tratamiento discriminatorio contrario al artículo 13 superior en cuanto impone una carga adicional a los ciudadanos y empresas que hacen parte del sector agropecuario, para efectos de poder acceder a la líneas de crédito a él destinadas que no se exige respecto de otros sectores de la economía nacional, con lo que además se vulneran los artículos 64, 65 y 66 constitucionales. Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que la situación de una persona que tramita un crédito ante el Banco Agrario S.A. o ante cualquier institución que tramite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario, y la de quien lo hace ante cualquier otra institución crediticia y en relación con cualquier otro sector económico, resulta comparable pues si bien se trata de

actividades económicas diversas frente a la solicitud de crédito en sí misma no cabe entender que exista alguna diferencia. La Corte encuentra que la finalidad consiste en que a través de la exigencia hecha en la norma acusada se pretende facilitar el control de la evasión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley 21 de 1982 en relación con los trabajadores agrícolas. La finalidad así señalada no puede considerarse por la Corte como contraria a la Constitución pues no solo existe el deber genérico de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (art 95-9 y 363 C.P.) sino que concretamente el artículo 64 superior establece el “deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, y el subsidio familiar y las demás obligaciones a que alude el capítulo VI de la Ley 21 de 1982 sobre “subsidio familiar del sector primario” son claramente un instrumento para el cumplimiento de dicho deber constitucional. Ahora bien, el establecimiento de medidas tendientes a controlar la evasión del pago de las obligaciones a que alude la ley 21 de 1982 en el caso del sector agrícola no solo resulta legítimo frente a la Constitución sino que estas atienden a las particularidades de dicho sector, en cuanto los mecanismos de control tradicionalmente aplicables en los centros urbanos pueden resultar insuficientes o inadaptados al objetivo así perseguido. Ahora bien en cuanto al supuesto desconocimiento de los artículos 64 65 y 66 superiores como consecuencia del tratamiento discriminatorio a que aluden los actores, la Corte señala que no solamente como ya se señaló no puede entenderse desconocido el principio de igualdad en el presente caso sino que concretamente en relación con los mandatos contenidos en dichas normas superiores la disposición acusada se enmarca dentro de los mismos y particularmente se explica en función de los deberes que asisten al Estado frente a los trabajadores agrarios.

Referencia: expediente D-5721

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “Igual comprobación se requerirá cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, o ante cualquier institución que tramite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario”, contenidas en el segundo inciso del artículo 70 de la Ley 21 de 1982 “por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”

Actores: Luis Fernando López Roca

Juan Fernando Mejía Villegas

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., tres (3) de octubre de dos mil cinco (2005).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Luis Fernando López Roca y Juan Fernando Mejía Villegas presentaron demanda contra las expresiones “Igual comprobación se requerirá cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, o ante cualquier institución que tramite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario”, contenida en el inciso 2º del artículo 70 de la Ley 21 de 1982 “por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del diecinueve (19) de abril de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra las expresiones “Igual comprobación se requerirá cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, o ante cualquier institución que tramite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario”, contenida en el inciso 2º del artículo 70 de la Ley 21 de 1982 “por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministros del Interior y de Justicia, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Superintendencia Bancaria de Colombia a fin de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la

constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar en este proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 35.939 del 5 de febrero de 1982. Se subraya lo demandado.

“Ley 21 de 1982”

(enero 22)

“por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República

DECRETA:

### CAPITULO I

Del Subsidio Familiar

Artículo 70. Para que los pagos efectuados por concepto de salarios, subsidio familiar, aportes para el Sena, calzado y overoles para los trabajadores, sean deducibles para efectos de impuestos sobre la renta y complementarios, es necesario que el contribuyente acredite haber consignado oportunamente en la oficina de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero que funcione en la localidad más cercana al domicilio de sus trabajadores, o en la Caja de Compensación a que se hallare afiliado, los aportes ordenados por la presente Ley.

Igual comprobación se requerirá cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario,

Industrial y Minero, o ante cualquier institución que trámite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario.

Las certificaciones de paz y salvo que se expidan para efectos de este artículo serán validas durante al año fiscal correspondiente."

(...)

### III. LA DEMANDA

Los demandantes afirman que las expresiones acusadas vulneran los artículos 13, 64 y 66 de la Constitución Política.

Pretenden que se declare la inexequibilidad de las expresiones acusadas, en la medida en que imponen una carga adicional a los ciudadanos y empresas que hacen parte del campo o sector rural de la economía nacional, para efectos de poder acceder a la líneas de crédito agrario, lo que genera una abierta discriminación respecto de otros sectores de la economía nacional, además de contraponerse a las políticas de fortalecimiento y apoyo especial que requiere el agro colombiano.

Señalan que de conformidad con lo previsto en el artículo 13 constitucional todos los residentes en Colombia tienen la posibilidad de acceder al crédito que las instituciones especializadas, previa autorización del Estado, ofrecen en el territorio nacional, como una herramienta a través de la que se redistribuyen los excedentes de liquidez de la economía en los sectores deficitarios de la misma, permitiendo en consecuencia a los ciudadanos el logro de importantes metas de desarrollo económico que serían inaccesibles sin contar con el crédito bancario o institucional.

En esos términos, consideran que de acuerdo con el derecho a la igualdad inicialmente todos los productores o potenciales usuarios del crédito para la producción con independencia del sector en el que se desenvuelvan, esto es, como productores de servicios, comerciales, industriales o agropecuarios, tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades para acceder al crédito que requieran a efectos de financiar sus actividades productivas, sin embargo tal igualdad no es predictable del texto de las expresiones acusadas, puesto que allí: "...el Legislador trazó una línea divisoria entre los productores agropecuarios y los

productores de otras áreas de la economía, dado que (...) el productor rural para efectos de acceder al crédito para el sector agrario deberá acreditar ante la entidad que lo intermedie u otorgue, el pago de una serie de obligaciones de carácter laboral, que entre otras, todo aquel que desarrolle una actividad productiva mediante la contratación de empleados debe asumir, pero que sólo para efectos del crédito agrario debe ser acreditada, mientras no es así en otro tipo de créditos...”.

Reiteran entonces que la disposición contentiva de las expresiones acusadas prevé un trato diferencial entre los distintos usuarios de crédito para la producción, pues si bien éstos comparten rasgos característicos entre ellos por el hecho de ser productores, solamente aquellos que explotan el agro para efectos de acceder al crédito para atender su actividad, deben soportar una carga que ningún otro productor debe atender en idénticas circunstancias, no obstante encontrarse todos obligados a dar cumplimiento a las obligaciones laborales que tienen a su cargo indistintamente de la actividad económica que realicen.

De otra parte, destacan que la disposición contentiva de los preceptos acusados establece una presunción, puesto que de acuerdo con lo allí previsto puede afirmarse que las personas que no están dentro del sector agropecuario (comerciantes e industriales por ejemplo) se entiende que son empleadores cumplidos que siempre atienden sus obligaciones patronales, y por el contrario, aquellas que se dedican al trabajo del campo se “presume” que incumplen tales obligaciones patronales, siendo justamente esa la razón por la cual si quieren acceder a las líneas de crédito para el desarrollo de su sector, deberán acreditar ante la entidad bancaria correspondiente que han pagado los salarios, el subsidio familiar, los aportes al Sena, y el calzado y overoles para los trabajadores, carga que como ya se dijo no está prevista para los productores de otras áreas de la economía.

Así mismo, consideran que: “... si con la restricción al crédito agrario que establece un trato diferencial entre los usuarios del crédito, el legislador buscaba la protección de los derechos sociales del trabajador agrario al evitar la evasión en el pago del subsidio familiar, de acuerdo con el artículo 48 de la Carta Política, dicha finalidad no puede constituir un fin legítimo desde el punto de vista constitucional, ya que el deber del Estado respecto a la seguridad social es predicable de todos los habitantes del territorio nacional y no de una fracción de estos...”, puesto que, el derecho a la seguridad social y la protección que del

mismo debe hacer el Estado no acepta ningún tipo de distinción entre las diferentes clases de trabajadores, y en ese sentido, si de brindar protección se trata, ésta no debería estar dirigida a un solo segmento de la población laboral sino que debería cobijara todos los que se encuentren en igualdad de condiciones. Sobre el particular citan apartes de las sentencias C-952 y 1112 de 2000.

Manifiestan igualmente que el crédito bancario no es el único medio de “apalancar” recursos para la producción agropecuaria, pues en Colombia el crédito extrabancario está más extendido que el crédito institucional, y es esa la razón por la que contrario a lo que pudiera pensarse, el campesino colombiano recurre con mucha frecuencia a procesos de financiamiento no bancarios en los cuales no se suelen exigir garantías pero sí tasas de interés muy altas.

En ese orden de ideas, consideran que si el empleador campesino o rural, no sólo tiene alternativas de financiamiento distintas al crédito bancario, sino que efectivamente las utiliza, es evidente que con la carga prevista en la norma contentiva de las expresiones acusadas no se logra evitar la evasión en el pago de los aportes al subsidio familiar y al SENA, pues en el evento de que se trate de un empleador incumplido, el hecho de que exista una obligación de acreditar el pago de los mismos para acceder a un crédito para su sector, no determina bajo ninguna circunstancia que dicho empleador efectuará el respectivo pago ya que éste bien podrá o no acceder al crédito o buscar otras alternativas de financiamiento.

Destacan entonces que: “..si el beneficio que el legislador busca obtener con el trato diferencial entre los usuarios del crédito para la producción consiste en garantizar los derechos a la seguridad social de los trabajadores campesinos, mediante la inclusión de cargas para obtener el crédito agrario que eviten la evasión en el pago de los aportes al subsidio familiar y el SENA, es una injerencia que causa un daño mayor en el derecho a la igualdad del productor rural que el beneficio que con la misma se persigue...”, y en consecuencia al imponer al productor rural una carga para acceder al crédito que los demás productores no deben soportar, con ellos se limita el desarrollo de ese sector de la economía, y simultáneamente se reducen las posibilidades para que los trabajadores del campo tengan mejores estándares de vida.

Finalmente, señalan que las expresiones acusadas vulneran lo previsto en los artículos 64, 65 y 66 constitucionales, normas mediante las cuales el Constituyente no sólo pretendió promover el acceso al crédito de los campesinos, sino además que dichos créditos estuvieran acordes con las necesidades de los mismos, esto es que tuvieran en cuenta los riesgos a los que se encuentra expuesta la actividad agrícola y los ciclos que determinan el flujo de ingresos y egresos de la misma, por consiguiente, al imponerse una carga adicional para los trabajadores que pertenezcan al sector primario de la economía y que necesiten acceder a una línea de crédito agrario no se respeta la voluntad del Constituyente de 1991. Sobre el particular citan un aparte de la sentencia C-021 de 1994.

Concluyen entonces que la norma contentiva de los preceptos acusados es inconstitucional porque: "...establece una restricción para el otorgamiento del crédito agropecuario consistente en tener que acreditar el pago de los aportes a subsidio familiar y al SENA, a efectos de acceder a esas líneas de financiamiento, (...) restricción que contraria lo previsto en los artículos 64 y 66 de la Constitución Política, puesto que, en vez de promover el acceso a los campesinos del crédito agropecuario, está imponiendo limitantes que ni siquiera otros sectores de la producción deben soportar...".

## I. INTERVENCIONES

### 1. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las expresiones acusadas, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Advierte que los actores incurren en un error en su demanda, toda vez que en su análisis no consideran el sector agropecuario de manera integra, sino que utilizan indistintamente en sus apreciaciones conceptos tales como sector agropecuario, productores "y/o" empleadores del sector agropecuario y trabajadores agrarios y campesinos.

Considera que la disposición que contiene las expresiones acusadas encuentra su razón de ser en la medida en que pretende garantizar que dentro del llamado sector primario de la

economía colombiana, no se desconozca el pago de las contribuciones parafiscales cuya vocación es la de generar un bienestar que redunde en beneficio del mismo sector económico en el cual ha tenido origen. Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-531 de 2003.

Precisa que los artículos 64 y 66 de la Constitución Nacional, establecen como deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y su acceso, entre otros a la seguridad social integral, a los créditos y el señalamiento que la reglamentación crediticia para el sector agropecuario tenga en cuenta las condiciones especiales del mismo, y por consiguiente: "...en la coyuntura actual de la sociedad colombiana es inequívoco, que el acceso a la propiedad del medio productivo fundamental para el sector agropecuario como lo es la tierra, no es dable que se de instantáneamente, por el contrario al mismo se da de manera progresiva, punto en el cual se encuentra con la Seguridad Social, como derecho de la tercera y cuarta generación que son..." .

Hace énfasis en que las expresiones acusadas no vulneran el derecho a la igualdad, toda vez que la desigualdad se predica entre iguales, y en ese entendido no se pueden comparar los diferentes sectores de la economía colombiana pues su establecimiento obedece a lógicas particulares, además, de acuerdo con lo previsto en los artículos 64 y 66 de la Constitución Nacional es el Estado el ente que tiene la obligación constitucional de garantizar el cumplimiento de unos mínimos que hacen posible el funcionamiento de sectores económicos como el agropecuario, y con ese fin es necesario establecer una serie de mecanismos que bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad garanticen el cumplimiento de normas de orden público como son las laborales.

Finalmente, señala que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, establece una serie de previsiones en materia de control a la evasión de los recursos parafiscales.

## 2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de los preceptos demandados, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

Advierte que de conformidad con lo previsto en las expresiones acusadas todos los

contribuyentes que empleen trabajadores sin importar en qué sector de la economía se encuentren (primario, secundario o terciario) deben obligatoriamente cumplir con los aportes al subsidio familiar y al SENA, de ahí que los empleadores que cumplen con dicha obligación no tendrán inconveniente alguno en obtener la deducción del impuesto de renta y complementarios, así como obtener crédito en cualquier entidad financiera del sector agropecuario.

En esos términos, precisa que el Legislador con el propósito de corregir la gran evasión fiscal propiciada por los empleadores del campo, estableció que: "... cuando éstos tramiten un crédito ante la Caja Agraria (hoy Banco Agrario) o exista intermediación financiera crediticia para el sector agropecuario, deberán necesariamente acreditar el pago por concepto de salarios, subsidio familiar, aportes para el Sena, calzado y overoles para sus trabajadores.

Este mayor control lo que hace es garantizar efectivamente los derechos de los trabajadores combatiendo el incumplimiento de sus empleadores....", sin que ello implique una vulneración del derecho de igualdad. Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-445 de 1995.

Considera que la norma contentiva de las expresiones acusadas, en los casos en que el empleador solicita un crédito para el sector agropecuario, al establecer que éste debe acreditar el pago de salarios, subsidio familiar, aportes para el Sena, y calzado y overoles para sus trabajadores, no desconoce el principio de igualdad ni los derechos fundamentales de las personas, por el contrario los garantiza.

Aduce que "...el Estado puede regular la actividad económica crediticia del campo, haciendo que el juicio de constitucionalidad sea débil. De ahí que es legítimo que el Legislador pueda solicitar la acreditación del pago si con ello se busca proteger los derechos de los trabajadores, lo cual no es prohibido por la Carta Fundamental. No se observa como puede existir manifiesta inconstitucionalidad cuando lo que hace la norma es proteger efectivamente los derechos de los trabajadores del campo...".

Así mismo, señala que el hecho de exigir la acreditación del pago de los aportes en aquellos créditos que no tienen relación con el sector agropecuario, no vulnera el derecho a la igualdad, toda vez que si bien en los créditos distintos al agropecuario no se tiene tal deber de acreditar el pago de aportes y otros, esa circunstancia no exime a los empleadores de

cumplir las obligaciones que tienen a su cargo, esto es pagar los salarios, subsidio familiar, aportes para el Sena, y calzado y overoles para sus trabajadores, pues la finalidad de la norma acusada no es clasificar a los empleadores en diferentes categorías sino garantizar los derechos laborales de los trabajadores del campo.

Finalmente, advierte que el cargo formulado por los actores según el cual el crédito bancario no es el único medio para gestionar recursos para la producción agropecuaria, no tiene fundamento en la medida en que el Legislador es autónomo para fijar el medio que permitirá cumplir con el objetivo perseguido en las normas que él expide, que en el caso bajo estudio obedece a la protección de los trabajadores del sector rural, y por tanto si los medios que elige son adecuados y proporcionados no se vulnera ningún mandato constitucional.

### 3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaría General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que preparó el académico Carlos Fradique Méndez, solicitando que se declare la inexequibilidad de las expresiones demandadas.

El interviniente recuerda que: "...según lo ha establecido el Gobierno Nacional para la declaración de rentas, los códigos de las actividades económica van del 0111 al 9900 y comprenden, entre otras varias, la agricultura, la pecuaria, la silvicultura, la pesca, la explotación del petróleo, la extracción de minerales, las manufacturas, fabricación de tabaco, textiles, pieles, calzado, marroquinería, papel, productos de madera, reproducción de grabaciones, manejo de productos químicos, productos de caucho, minerales no metálicos, maquinaria y equipo, informática, fabricación de equipos de radio y televisión, instrumentos médicos, fabricación de remolques, muebles, reciclaje, suministro de energía, construcción, reparación de vehículos, hoteles, restaurantes, servicios de transporte, telecomunicaciones, intermediación financiera, seguros, bancos, arrendamientos, educación...".

En ese entendido, considera que las normas que regulan el crédito para sectores diferentes al agropecuario establecen que no es necesario acreditar los pagos a que hace referencia la norma contentiva de los preceptos acusados, circunstancia que en sí misma genera un trato desigual, especialmente si se considera que hoy día las entidades crediticias les interesa que los deudores cumplan con sus obligaciones y con ese propósito aplican lo previsto en las

Leyes 16 de 1990 (arts. 23 y 24) y 69 de 1993, de forma tal que los créditos otorgados en el sector agropecuario quedan cubiertos bien sea por la capacidad del deudor o por la garantía dada por las compañías de seguro respectivas.

De otra parte, aclara que lo previsto en las expresiones acusadas resulta inconstitucional, a la luz de los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional en materia del test de igualdad, toda vez que si bien el fin perseguido por ella es garantizar el pago del crédito, no se justifica que los créditos otorgados a los demás sectores de la economía no se protejan bajo las mismas condiciones, especialmente si se considera que el hecho de que un usuario de un crédito agropecuario haya cumplido con las obligaciones impuestas por la norma demandada no garantiza el pago del crédito, pues tal garantía solamente la constituyen los avales que ofrecen las compañías de seguros.

En ese sentido, reitera que la discriminación que es positiva para los sectores de las industrias no agropecuarias, no se justifica frente al derecho a la igualdad, dado que en Colombia la facilidad para otorgar créditos debe estar más a favor del sector agropecuario que de otros sectores de la economía nacional.

Concluye entonces que la norma contentiva de las expresiones acusadas vulnera el derecho a la igualdad, en la medida en que sin justificación suficiente impone a los usuarios del crédito agropecuario cargas que no deben soportar los beneficiarios de créditos de otros sectores de la economía nacional.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3836, recibido el 14 de junio de 2005, en el cual solicita a la Corte declarar inexequibles las expresiones acusadas, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal, recuerda que: "... en Colombia el subsidio familiar ha sido creado con el fin de beneficiar a los sectores más deprimidos de la sociedad, mediante la búsqueda de un sistema que compense la diferencia entre los salarios más bajos y los más altos, con el fin de llegar a satisfacer las necesidades mínimas de las familias de los empleados...", tal régimen se encuentra previsto en la Ley 21 de 1982.

En ese entendido, señala que el subsidio familiar es una obligación de los empleadores quienes están obligados a afiliarse a las cajas de compensación familiar por ocupar uno o más empleados, es así como en el caso de los empleadores del sector primario entendidos éstos como aquellos que se dedican a la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la minería, avicultura o apicultura, cancelan el subsidio familiar mediante el Banco Agrario que se encuentre más cercano al lugar en donde realizan su actividad económica primaria o de una caja de compensación a su conveniencia. Adicionalmente, las cajas de compensación familiar tal y como se encuentran definidas en la Ley 21 de 1982, se encargan de recaudar el 4% del monto de la nómina mensual de cada empleado, incorporando al concepto de nómina todos los pagos que conforman el sueldo básico, por concepto de subsidio familiar. Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-1174 de 2001.

De otra parte, advierte que: "... la Caja Agraria fue creada como un instrumento del Estado cuyo fin era la colaboración en la satisfacción de las necesidades de los agricultores y de los campesinos en especial en lo relacionado con la facilitación de líneas de crédito, adicionalmente cumplía funciones de servicio técnico, fomento en el manejo de granjas, etc...", de forma tal que la Caja Agraria fue el instrumento financiero que a través de los créditos a los agricultores, posibilitó la garantía al derecho alimentario y el fomento del sector primario en Colombia. Al respecto cita apartes de la sentencia C-074 de 1993.

Así mismo, aclara que mediante el Decreto 1065 de 1999, se determinó la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A., de tal suerte que se ordenó al Banco Agrario de Colombia S.A., asumir varias de las funciones de recibo, depósito y administración de dineros, las que por mandato legal se venían depositando en la Caja Agraria, también se incluyó el traslado de la administración del subsidio de vivienda rural y familiar y de otros subsidios administrados hasta ese momento por la Caja Agraria.

En lo relativo, a la disposición contentiva de los preceptos acusados considera que del texto de la misma se infiere claramente, que impone una carga adicional a las personas que desempeñan actividades agrícolas y ganaderas y requieren necesariamente acudir a las líneas de crédito especialmente creadas por el Gobierno dentro de sus políticas de fomento al sector primario.

Señala que aún hoy en muchos sectores de Colombia la única posibilidad que tienen los

agricultores, ganaderos y campesinos para acceder al sistema financiero es la prestación de los servicios y líneas de crédito que otorga el Banco Agrario, por tanto si a tales solicitudes se adiciona una carga como la prevista en la norma acusada, se impide el cumplimiento de lo previsto en los artículos 64, 65 y 66 constitucionales que establecen una protección especial del Estado para las actividades agrícolas encaminadas a la producción de alimentos.

Reitera entonces que: "...la obligación impuesta en el inciso de la norma demandada, como requisito previo para acceder a un crédito agrario, es contraria a la Constitución Política en la medida en que afecta negativamente de manera directa el principio constitucional de protección especial al sector primario productor de alimentos, y la obligación que tiene el Estado de estimular mediante la creación de políticas de fomento y de facilitación en la participación de líneas de crédito diseñados para el sector agrícola. En el caso bajo examen, la norma limita sin razón los derechos de los empleadores del sector primario, atentando contra la eficiencia y el fortalecimiento y protección de la actividad agraria...".

Finalmente, la Vista Fiscal afirma que la obligación laboral correspondiente al pago del subsidio familiar obedece a que éste, es una prestación social legal de carácter laboral, y por consiguiente no es a través de la imposición de cargas inocuas como se puede garantizar el cumplimiento de la misma, especialmente si se tiene en cuenta que una forma de procurar que los empleadores del sector primario cumplan con las obligaciones laborales a su cargo es precisamente garantizando que puedan desarrollar el objeto de su actividad productora, lo que se logra mediante el acceso a las líneas de crédito agrario, y además porque la solicitud de líneas de crédito agrario no constituye el único instrumento con que cuenta el Estado para cumplir con la función fiscalizadora y verificar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la Seguridad Social de los trabajadores que tengan a su cargo los solicitantes de crédito.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues los preceptos acusados hacen parte de una Ley de la República.

## 2. La materia sujeta a examen

Para los demandantes el segundo inciso del artículo 70 de la Ley 21 de 1982 “por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”, según el cual “Igual comprobación -a saber, acreditar haber consignado oportunamente en la oficina de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero que funcione en la localidad más cercana al domicilio de sus trabajadores, o en la Caja de Compensación a que se hallare afiliado, los aportes ordenados por dicha Ley- se requerirá cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, o ante cualquier institución que tramite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario” establece un tratamiento discriminatorio contrario al artículo 13 superior en cuanto impone una carga adicional a los ciudadanos y empresas que hacen parte del campo o sector rural de la economía nacional, para efectos de poder acceder a la líneas de crédito agrario que no se exige respecto de otros sectores de la economía nacional. Así mismo que éste vulnera los artículos 64, 65 y 66 constitucionales, normas mediante las cuales el Constituyente no sólo pretendió promover el acceso al crédito de los campesinos, sino además que dichos créditos estuvieran acordes con las necesidades de los mismos y que el inciso en vez de promover el acceso a los campesinos del crédito agropecuario, está imponiendo limitantes que ni siquiera otros sectores de la producción deben soportar.

Los intervenientes en representación del Ministerio de la Protección social y de Agricultura coinciden en que no asiste razón a los demandantes respecto de la acusación que formula en contra del segundo inciso del artículo 70 de la Ley 21 de 1982. Destacan que i) los actores formulan su acusación sin tomar en cuenta el alcance del artículo 64 de la Constitución que establece como deber del Estado la protección especial de los trabajadores agrarios ii) la norma tiene la finalidad de prevenir la evasión a nivel rural del pago de las obligaciones a que alude la Ley en que se contienen las expresiones acusadas destinadas precisamente a la protección de dichos trabajadores iii) no se vulnera la igualdad por cuanto la finalidad de las disposiciones acusadas no es clasificar a los empleadores en diferentes categorías sino garantizar los derechos laborales de los trabajadores del campo, finalidad legítima según la Constitución para cuyo logro la norma no establece ninguna obligación diferente a la acreditación de una obligación exigida a todo empleador en los términos de la ley en que se contiene las expresiones acusadas.

El interviniente en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita la declaratoria de inexequibilidad del inciso aludido pues considera que efectivamente se vulnera el principio de igualdad por cuanto si se toma en cuenta la finalidad de una medida como la que se analiza -que en su criterio no es otra que la de garantizar el pago del crédito respectivo- no asistió razón al Legislador al diferenciar entre los deudores del sector agropecuario y los demás.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si el segundo inciso del artículo 70 de la Ley 21 de 1982 “por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”, establece o no un tratamiento discriminatorio contrario al artículo 13 superior y si vulnera o no los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución al señalar que “cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, o ante cualquier institución que trámite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario” se requerirá “acreditar haber consignado oportunamente en la oficina de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero que funcione en la localidad más cercana al domicilio de sus trabajadores, o en la Caja de Compensación a que se hallare afiliado, los aportes ordenados por dicha Ley”

### 3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) los deberes de promoción en cabeza del Estado respecto de los trabajadores agrarios y las particularidades que se señalan en la Constitución para el caso del crédito agropecuario ii) el contenido y alcance del artículo donde se contienen las expresiones acusadas, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

#### 3.1 Los deberes de promoción en cabeza del Estado respecto de los trabajadores agrarios y las particularidades que se señalan en la Constitución para el caso del crédito agropecuario

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política<sup>1</sup>, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo (art 64

C.P.)2. Así mismo para la promoción de actividades a favor del sector agropecuario en materia de producción de alimentos y productividad (art. 65 C.P.) y la fijación de condiciones especiales en materia de crédito agropecuario (art. 66 C.P.).

Cabe precisar, para efectos de la presente sentencia, que la referencia que se hace en el artículo 64 en cuanto al deber que asiste al Estado en estas materias se afirma es respecto del trabajador agrario y no en general al sector agrícola.

En cuanto a dicho sector los artículos 65 y 66 aluden concretamente i) a la prioridad que debe darse al desarrollo integral en esta materia así como a la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología que incrementen la productividad y ii) a la necesidad de tener en cuenta, en materia de regulación del crédito agropecuario, las características propias de dicho sector de la economía.

La jurisprudencia<sup>3</sup> ha resaltado en este sentido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Ahora bien, cabe destacar que la jurisprudencia se ha referido a las condiciones especiales que en materia de crédito se establecen para el sector agrícola en la que igualmente se ha destacado la mención al trabajador agrario y su derecho al crédito.

Al respecto ha señalado la Corporación

“La Corte Constitucional se ha referido en el pasado a la actividad de fomento del Estado en punto al crédito agropecuario. Según la doctrina de esta corporación la formulación general de la política de estímulo crediticio en esta materia, de conformidad con los artículos 64, 65 y 66 de la C.P., corresponde a la ley. Sin embargo, el manejo concreto y la regulación específica de los instrumentos y programas de crédito, compete a la Junta Directiva del Banco de la República en virtud de las atribuciones que directamente le confiere la

Constitución Política. La Junta, de otro lado, no puede sustraerse al “deber del Estado” de facilitar a los trabajadores agrarios, mediante la concesión de “condiciones especiales”, el acceso al crédito. En esta oportunidad, la Corte reitera su doctrina, la que se condensa en el siguiente aparte de la sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

##### “5. La actividad de fomento del Estado en el campo de la actividad agropecuaria.

En su Capítulo segundo, Título 2º., la Constitución consagra los “derechos sociales, económicos y culturales”, también conocidos como derechos de la segunda generación, cuyo significado esencial lo constituye el reconocimiento de que el hombre debe vivir y desenvolverse dentro de unas condiciones económicas, sociales y culturales acordes con su propia condición, y cuyo logro es responsabilidad del Estado. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que le permitan a cada persona gozar, no sólo de sus derechos civiles y políticos, sino de sus derechos económicos, sociales y culturales.

La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el crecimiento de este sector trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos del país, y de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Para los fines de esta providencia importa destacar el alcance del artículo 66, según el cual, “las disposiciones 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”.

Igualmente es pertinente precisar, que el citado artículo 64 consagra no sólo una simple potestad, sino un deber del Estado, de facilitar el acceso al “crédito” de los trabajadores agrarios, “con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. La norma no hace distingos en punto a la calidad del beneficiario; por consiguiente, el derecho al crédito surge por la sola condición de “trabajador agrario”.

El desarrollo de los derechos incorporados en las referidas normas, exige la intervención del legislador, quien se encarga, a través de la ley, de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente. Pero además, cuando se trata de la implantación y manejo de un programa de crédito, no puede faltar la participación del Banco de la República, porque a pesar de la especial motivación y tratamiento, en razón de los potenciales beneficiarios, que inspiran las antedichas disposiciones constitucionales, la regulación sigue siendo potestad de la Junta Directiva del Banco de la República”<sup>4</sup>.

### 3.2 El contenido y alcance del artículo 70 de la Ley 21 de 1982

El inciso acusado se encuentra contenido en el inciso 2º del artículo 70 de la Ley 21 de 1982 “por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”, norma que en su artículo primero define el subsidio familiar como “una prestación social pagada en dinero, especie y servicio a los trabajadores de mediano y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de

las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad<sup>5</sup>. Prestación que la Corte ha analizado en múltiples oportunidades para señalar entre otros aspectos, su naturaleza jurídica, desarrollo histórico y doctrinal<sup>6</sup>, sus características más relevantes y los criterios que la hacen exigible excepcionalmente a través de la acción de tutela<sup>7</sup>.

Al respecto la Ley 21 de 1982 señala quienes están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena (SENA) (art 7)<sup>8</sup>, las formas como resulta posible pagar dicho subsidio (art 5)<sup>9</sup>, la destinación de los aportes a que alude la ley (art 12)<sup>10</sup> a quien se entiende por empleador para efectos del régimen del subsidio familiar (art 14)<sup>11</sup>, donde deben efectuarse los pagos respectivos en regla general (art 15)<sup>12</sup>, quienes y en qué condiciones son beneficiarios (art 18)<sup>13</sup>, algunas condiciones especiales en materia tributaria (art 3)<sup>14</sup>.

En relación con los trabajadores agrícolas específicamente el capítulo VI de la Ley sobre “subsidiado familiar del sector primario” señala reglas especiales que deben ser aplicadas sin perjuicio de que en lo no previsto se recurra a las reglas generales señaladas en la misma ley<sup>15</sup>.

El artículo 70 señala en el primer inciso que para que los pagos efectuados por concepto de salarios, subsidio familiar, aportes para el Sena, calzado y overoles para los trabajadores, sean deducibles para efectos de impuestos sobre la renta y complementarios, es necesario que el contribuyente acredite haber consignado oportunamente en la oficina de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero que funcione en la localidad más cercana al domicilio de sus trabajadores, o en la Caja de Compensación a que se hallare afiliado, los aportes ordenados por la referida Ley.

El segundo inciso -que es el que acusan los demandantes- señala que igual comprobación- a saber la acreditación de la consignación oportuna de los aportes ordenados en dicha ley- se requerirá cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, o ante cualquier institución que trámite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario.

Finalmente el tercer inciso precisa que “las certificaciones de paz y salvo que se expidan para efectos de este artículo serán válidas durante al año fiscal correspondiente”.

Cabe precisar que, como lo recuerda el señor Procurador General de la Nación, mediante el Decreto 1065 de 1999, se determinó la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A., y se ordenó al Banco Agrario de Colombia S.A., asumir varias de las funciones de recibo, depósito y administración de dineros que por mandato legal se venían depositando en la Caja Agraria, dentro de las cuales se incluyó la administración del subsidio de vivienda rural y familiar.

Es decir que actualmente la referencia hecha en la norma acusada a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A., debe entenderse referida al Banco Agrario de Colombia S.A..

## 1. Análisis de los cargos

Para los demandantes el inciso acusado establece un tratamiento discriminatorio contrario al artículo 13 superior en cuanto impone una carga adicional a los ciudadanos y empresas que hacen parte del sector agropecuario, para efectos de poder acceder a la líneas de crédito a él destinadas que no se exige respecto de otros sectores de la economía nacional, con lo que además se vulneran los artículos 64, 65 y 66 constitucionales, normas mediante las cuales en su criterio el Constituyente no sólo pretendió promover el acceso al crédito de los campesinos, sino además que dichos créditos estuvieran acordes con las necesidades de los mismos.

4.1 Sobre el particular, ha de reiterarse que la jurisprudencia ha precisado, de manera invariable que en desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles<sup>16</sup>.

La Corporación ha establecido también en múltiples ocasiones que un tratamiento legislativo diferente no implica per se una violación del principio de igualdad siempre y cuando sea objetivo y razonable<sup>17</sup>. La Corte ha acudido entonces a un instrumento metodológico-sobre cuyo alcance y límites se ha pronunciado reiteradamente<sup>18</sup>-, para verificar la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado<sup>19</sup>.

Se busca así establecer en cada caso i.) si se está frente a supuestos de hecho diversos o si estos son comparables; ii.) si el fin perseguido por la norma es un fin legítimo a la luz de la Constitución; iii.) si los supuestos de hecho estudiados, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado guardan una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos; iv.) si el trato desigual es proporcionado. La necesidad de que exista proporcionalidad entre los medios y los fines perseguidos por la norma ha sido también resaltada por la jurisprudencia, que ha propuesto tres pasos para resolverlo: así entonces, a) los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido; b) los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y, c) los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes<sup>20</sup>.

4.2 Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que los supuestos a que aluden los demandantes, a saber la situación de una persona que tramita un crédito ante el Banco Agrario S.A. o ante cualquier institución que tramite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario, y la de quien lo hace ante cualquier otra institución crediticia y en relación con cualquier otro sector económico, resulta comparable pues si bien se trata de actividades económicas diversas frente a la solicitud de crédito en sí misma no cabe entender que exista alguna diferencia.

Debe examinar entonces la Corte si existe una finalidad constitucionalmente legítima para la diferencia de trato establecida en la norma pues mientras en el primer caso se requerirá acreditar la consignación oportuna de los aportes ordenados en la ley 21 de 1982, en el segundo caso no se vislumbra en el ordenamiento jurídico la existencia de una obligación en el mismo sentido para el acceso al crédito en sectores de la economía diferentes del agropecuario<sup>21</sup>.

Al respecto la Corte encuentra que como se señala por los intervenientes de los Ministerios de la Protección social y de Agricultura y como consta en los antecedentes de la norma<sup>22</sup> la finalidad aludida consiste en que a través de la exigencia hecha en la norma acusada se pretende facilitar el control de la evasión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley 21 de 1982 en relación con los trabajadores agrícolas.

La finalidad así señalada no puede considerarse por la Corte como contraria a la

Constitución pues no solo existe el deber genérico de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (art 95-9 y 363 C.P.) sino que concretamente el artículo 64 superior establece el “deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, y el subsidio familiar y las demás obligaciones a que alude el capítulo VI de la Ley 21 de 1982 sobre “subsidiado familiar del sector primario” son claramente un instrumento para el cumplimiento de dicho deber constitucional

Ahora bien, el establecimiento de medidas tendientes a controlar la evasión del pago de las obligaciones a que alude la ley 21 de 1982 en el caso del sector agrícola no solo resulta legítimo frente a la Constitución sino que estas atienden a las particularidades de dicho sector, en cuanto los mecanismos de control tradicionalmente aplicables en los centros urbanos pueden resultar insuficientes o inadaptados al objetivo así perseguido.

De otra parte es claro para la Corte que ninguna irracionalidad o desproporción cabe predicar de la exigencia aludida pues ésta al fin y al cabo consiste simplemente en la acreditación del cumplimiento de una obligación, que en todo caso cualquier empleador en los términos de la ley 21 de 1982 pertenezca al sector agrícola o no debe cumplir. Es decir que la norma no está estableciendo como condición para el acceso al crédito una obligación diferente de la que cabe a cualquier empleador en esta materia, simplemente que en el caso del sector agrícola se establece la necesidad de acreditar el cumplimiento de la misma a través del respectivo paz y salvo, que en cualquier circunstancia todo empleador obligado a pagar el subsidio familiar debe obtener.

En tanto en cualquier circunstancia dicha obligación de pago oportuno de los aportes señalados en la Ley 21 de 1982 debe cumplirse, la exigencia adicional de simple acreditación hecha por la norma no puede afirmarse que constituya una carga desproporcionada para el empleador del sector agrícola que lleve a la Corte a considerar que con ello se establece un tratamiento discriminatorio contrario a la Constitución.

En ese orden de ideas ha de concluirse que no asiste razón a los demandantes en cuanto a

la acusación que formula en contra del segundo inciso del artículo 70 de la Ley 21 de 1982 por el supuesto desconocimiento del principio de igualdad y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

4.3 Ahora bien en cuanto al supuesto desconocimiento de los artículos 64 65 y 66 superiores como consecuencia del tratamiento discriminatorio a que aluden los actores, la Corte señala que no solamente como ya se señaló no puede entenderse desconocido el principio de igualdad en el presente caso sino que concretamente en relación con los mandatos contenidos en dichas normas superiores la disposición acusada se enmarca dentro de los mismos y particularmente se explica en función de los deberes que asisten al Estado frente a los trabajadores agrarios.

La Corte hace énfasis en efecto en que contrario a lo afirmado por los demandantes las normas superiores no aluden de manera genérica al sector agropecuario o a los productores agrícolas, sino que se refieren específicamente a los deberes del estado frente a los trabajadores agrarios (art 64 C.P.), a la especial protección del Estado para la producción de alimentos (art 65 C.P.) y a la posibilidad de tomar en cuenta las particularidades del sector agropecuario para regular en consecuencia las disposiciones que se dicten en materia crediticia (art 66 C.P.) y en este sentido -particularmente frente a las finalidades atrás señaladas del inciso acusado-, en nada encuentra la Corte que se contradigan los mandatos constitucionales, que por el contrario sirven de claro fundamento a la regulación establecida por el Legislador en el segundo inciso del artículo 70 de la Ley 21 de 1982. Legislador que precisamente tomó en cuenta las particularidades de dicho sector al establecer un mecanismo de control de la evasión del pago de las obligaciones señaladas en la misma Ley a favor de los trabajadores agrícolas con el fin de protegerlos y atender así los deberes que le asisten en este campo.

## VII. DECISION

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

### R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE, frente a los cargos formulados, el segundo inciso del artículo 70 de la

Ley 21 de 1982 “por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

AUSENTE CON EXCUSA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 ARTÍCULO 64.— Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTÍCULO 65.— La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. 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.

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 las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

2 Cfr. Sentencia C-006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ver en el mismo sentido entre otras la sentencia C-180/05 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

3 Sentencia C- 006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández Ver en el mismo sentido entre otras las sentencias C-021 de 1994M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1067/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-180/05 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

4 Sentencia C-615/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 En relación con las finalidades del subsidio familiar ha dicho la Corte “El subsidio familiar en Colombia ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar. Los medios para la consecución de este objetivo son básicamente el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos; y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios, a través de programas de salud, educación, mercadeo y recreación. El sistema de subsidio familiar es entonces un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento”. Sentencia C-508/97 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En el mismo sentido ver, entre otras, la sentencia C- 653/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-713/04 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes y T-588/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Corte Constitucional. Sentencias C-508 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C- 559 de 2001 M.P. Alvaro Araujo Rentaría y C-1173 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Sobre este tema la Corte ha señalado que el derecho a recibir el subsidio familiar, que ha sido reconocido como una derivación prestacional del derecho a la seguridad social, puede ser reclamado por vía de tutela cuando el afectado es un menor de edad, pues la Constitución lo eleva en estos casos a la categoría de derecho fundamental. Cfr. Sentencias T-223 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-753 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 ARTICULO 7o.

Están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena (SENA):

Superintendencias.

2. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios.

3. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, distrital y municipal.

4. Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.

9 ARTICULO 5o. El subsidio familiar se pagará exclusivamente a los trabajadores beneficiarios en dinero, especie o servicios de conformidad con la presente Ley.

Subsidio en dinero es la cuota monetaria que se paga por cada persona a cargo que se dé derecho a la prestación.

Subsidio en especie es el reconocido en alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, y demás frutos o géneros diferentes al dinero que determine la reglamentación de

esta Ley.

Subsidio en servicios es aquel que se reconoce a través de la utilización de las obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar dentro del orden de prioridades prescrito en la Ley.

10 ARTICULO 12.

Los aportes hechos por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal y empleadores del sector privado, tendrán la siguiente destinación:

1. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago de subsidio familiar.

2. El dos por ciento (2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

11 ARTICULO 14.

Para efectos del régimen del subsidio familiar se entenderá por empleador toda persona natural o jurídica que tenga trabajadores a su servicio y se encuentre dentro de la enumeración hecha en el artículo 7o. de la presente Ley.

## 12 ARTICULO 15.

Los empleadores obligados al pago e aportes para el subsidio familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los demás con destinación especial, según los artículos

7o. y 8o. deberán hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o de la Caja más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, intendencias o comisarías.

Cuando en las entidades territoriales antes mencionadas no exista Caja de Compensación familiar, los pagos se verificarán por intermedio de una que funcione en la división política territorial más cercana.

## 13 ARTICULO 18.

Son beneficiarios del régimen del subsidio familiar los trabajadores al servicio de los empleadores señalados en el artículo 7o. que, además, reúnan los siguientes requisitos:

1. Tener el carácter de permanentes.
2. Encontrarse dentro de los límites de remuneración señaladas en el artículo 20;
3. Haber cumplido los requisitos de tiempo trabajado indicados en el artículo 23, y
4. Tener personas a cargo, que den derecho a recibir a la prestación, según lo dispuesto en el

Capítulo IV de esta Ley.

## 14 ARTICULO 3o.

El subsidio familiar no es gravable fiscalmente.

Los pagos efectuados del concepto del subsidio familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje(SENA) son deducibles para efectos de la liquidación de impuesto sobre la renta y complementarios.

PARAGRAFO.

Para que las sumas pagadas por los conceptos anteriores, lo mismo que las sufragadas por salarios y descansos remunerados, pueda aceptarse como deducciones será necesario que el contribuyente presente los respectivos certificados de paz y salvo con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Caja de Compensación Familiar de afiliación, en los que conste que el interesado pagó los aportes correspondientes al respectivo año fiscal.

## 15 CAPITULO VI. DEL SUBSIDIO FAMILIAR DEL SECTOR PRIMARIO

### ARTICULO 69.

Los empleadores cuyas actividades sean la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la minería, la avicultura o la apicultura, pagarán el subsidio familiar por intermedio de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero más cercana al domicilio de los trabajadores, o de una Caja de Compensación Familiar según la regulación general.

### PARAGRAFO.

Los empleadores del sector agroindustrial podrán seguir pagando el subsidio familiar a través de una Caja de Compensación según la regulación general.

ARTICULO 70. Para que los pagos efectuados por concepto de salarios, subsidio familiar, aportes para el Sena, calzado y overoles para los trabajadores sean deducibles para efectos de impuestos sobre la renta y complementarios, es necesario que el contribuyente acredite haber consignado oportunamente en la oficina de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero que funcione en la localidad más cercana al domicilio de sus trabajadores, o en la Caja de Compensación a que se hallare afiliado, los aportes ordenados por la presente Ley.

Igual comprobación se requerirá cuando se tramite un crédito ante la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, o ante cualquier institución que tramite o haga intermediación de crédito para el sector agropecuario.

Las certificaciones de paz y salvo que se expidan para efectos de este artículo serán válidas durante el año fiscal correspondiente.

### ARTICULO 71.

Los empleadores determinados en el artículo 70, deberán consignar en la agencia, sucursal u oficina de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, o en la Caja de Compensación a que se hallaren afiliados, dentro de los veinte (20) primeros días hábiles de cada mes, una suma equivalente al seis por ciento (6%) del valor de la dicha nómina del mes inmediatamente anterior.

Dicha nómina deberá contener todas las cantidades pagadas y los nombres de los beneficiarios de los pagos que durante el mes anterior se hubieren hecho, tanto a los trabajadores permanentes como a los contratistas y subcontratistas y trabajadores a término fijo por tarea o destajo.

#### PARAGRAFO.

En caso de extemporaneidad en la consignación la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, cobrará intereses de mora, sin perjuicio de las sanciones legales.

#### ARTICULO 72.

Para todos los efectos del subsidio familiar se presume que es trabajador permanente, el contratista o el subcontratista, por obra determinada, a destajo por tarea o a término fijo, de las labores propias del sector primario y ejecutadas en beneficio de las

actividades directas del empleador de este sector, que haya celebrado en un semestre por lo

menos un contrato en cuya ejecución se empleare por lo menos un mes.

#### ARTICULO 73.

Son beneficiarios del subsidio familiar los trabajadores permanentes deconformidad con el artículo anterior cuando cumplan las condiciones que se señalan en el artículo 18 de la presente Ley.

Las entidades encargadas del pago del Subsidio Familiar del sector agropecuario establecerán reglamentos especiales para acreditar las calidades que dan derecho al pago de las prestaciones.

## ARTICULO 75.

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero podrá reglamentar lo concerniente a la forma de pago del subsidio familiar en dinero mediante la consignación mensual en cuentas de ahorro del valor de esta prestación.

## ARTICULO 76.

Los saldos acumulados correspondientes a reservas o remanentes no exigibles a corto plazo de que disponga la Caja Agraria, así como los dineros correspondientes a cuotas del subsidio familiar no reclamados por sus beneficiarios dentro de los términos legales de prescripción del derecho, serán invertidos en condiciones de rentabilidad superiores a las que ofrecen las cuentas de ahorro y repartidos junto con sus réditos al final de cada ejercicio a título de cuotas extraordinarias de subsidio en dinero entre los trabajadores beneficiarios.

## ARTICULO 77.

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero remitirá al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el valor de los recaudos que correspondan a dicha entidad dentro del término fijado en el artículo 42 de la presente Ley y podrá descontar de ellos el medio por ciento (1/2%) para gastos de administración.

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero deducirá de los ingresos correspondientes al recaudo del subsidio familiar hasta un ocho por ciento (8%) para gastos de administración y hasta un seis por ciento (6%) para la constitución de un fondo de reserva legal de fácil liquidez.

El porcentaje restante se destinará exclusivamente al pago del subsidio familiar en dinero a los trabajadores beneficiarios.

Sin embargo por consideraciones de especial conveniencia, la Superintendencia del Subsidio Familiar podrá autorizar a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero destinar hasta un quince por ciento (15%) de los ingresos correspondientes al recaudo del subsidio familiar para la realización de obras y programas sociales con el objeto de reconocer el pago del subsidio en servicios o especie.

## ARTICULO 78.

La Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero organizará una dependencia que tendrá por objeto exclusivo la administración del Subsidio familiar del sector primario y de las empresas de otros sectores que paguen el subsidio familiar por medio de dicha Caja. Esta dependencia tendrá un reglamento especial que contemplará el manejo administrativo y contable de los recursos captados por concepto de subsidio familiar.

## ARTICULO 79.

Como organismo asesor de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en materia de Subsidio Familiar, habrá un Consejo asesor, integrado así:

1. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o Delegado, quien lo presidirá.
2. El Gerente de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, o su delegado.
3. Dos (2) representante de los trabajadores del sector primario, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de ternas pasadas por las organizaciones sindicales que tengan personería jurídica debidamente otorgada.
4. Dos (2) representantes de los empleadores del sector primario, escogidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de ternas que pasen las Asociaciones de dicho sector.
5. El Superintendente del Subsidio Familiar o su delegado.

## ARTICULO 80.

En lo no prescrito en normas especiales para el subsidio familiar de los trabajadores del sector primario, se aplicarán las normas generales del subsidio expresadas en la presente Ley.

16 Ver Sentencia C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

17 Ver, entre muchas otras, la sentencia C-530 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

18 La metodología de análisis para establecer una eventual vulneración al principio de

igualdad ha ocupado varias veces a la Corte Constitucional, entre muchas otras pueden verse las siguientes sentencias: T-422/92, C-230/94 y C-1141/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón; C-410/94, C-507/97 y C-952/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-265/94, C-445/95 y C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-673/01 y C-980/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V Jaime Araujo Rentaría, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-973/02 y C-043/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa; C-475/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. Jaime Araujo Rentaría.

19 Al respecto Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994, C-022 de 1996, C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1108/01 MP Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yépes , C-043/03 y C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

20 Sentencia C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

21 No sobra precisar que en cuanto a la existencia de mecanismos de control de la evasión de recursos parafiscales si existen el ordenamiento disposiciones como el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 - que no alude empero al manejo del crédito a que se refiere la disposición acusada respecto del sector agropecuario-. En cuanto al artículo 50 aludido su texto es el siguiente:

ARTÍCULO 50. CONTROL A LA EVASIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con

prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento.

Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga mas de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.

Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.

Para poder ejercer el derecho de movilidad de Administradora de Riesgos Profesionales o Caja de Compensación, el empleador se debe encontrar al día con los sistemas de salud y pensiones.

**PARÁGRAFO 1o.** Las autoridades de impuestos deberán disponer lo pertinente a efectos de que dentro de la declaración de renta que deba ser presentada, a partir del año 2003 se establezca un renglón que discrimine los pagos al sistema de seguridad social en salud, pensiones, riesgos profesionales y aportes al SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Cajas de Compensación.

Se podrá enervar la causal, mediante el pago de los recursos dejados de cubrir, incrementados con los correspondientes intereses de mora dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

**PARÁGRAFO 3o.** Para realizar inscripción, modificación, actualización o renovación, las Cámaras de Comercio deberán exigir prueba del cumplimiento de las obligaciones en forma oportuna y completa con el Sistema de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales y cuando sea del caso los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Cajas de Compensación Familiar.

22 Según los antecedentes de la norma en la exposición de motivos consta al respecto lo siguiente:

3. El subsidio del sector primario. (...)

El artículo 72 introduce una modificación aditiva al artículo 68 del proyecto porque autoriza a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero a exigir una certificación de estar a paz y salvo en el pago de los aportes al subsidio familiar a aquellos empleadores del sector primario que soliciten o gestionen préstamos y servicios de asistencia técnica. Esta medida permitirá combatir la evasión muy considerable que se registra en el sector primario por parte de los empleadores que tienen obligación de cubrir el subsidio." Historia de las Leyes, II Época, Tomo I, Legislatura de 1982, Bogotá D.E., 1983, página 416.