

Sentencia C-180/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia frente a enunciado normativo que continua produciendo efectos jurídicos

SENTENCIA INHIBITORIA POR SUSTRACCION DE MATERIA-Improcedencia

SUBSIDIO PARA ADQUISICION DE TIERRAS-Acceso de los trabajadores agrícolas a la propiedad de la tierra

ESTADO MULTIETNICO Y PLURICULTURAL-Acceso de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva de la tierra

El párrafo del artículo 85 de la misma ley, guarda estrecha relación con el carácter multiétnico y pluricultural del Estado Colombiano, consagrado en el artículo séptimo de la Carta de 1991, pues regula lo relacionado con la provisión de tierras a las comunidades indígenas para la constitución de resguardos. En otras palabras, cumple una finalidad similar a la de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 160 de 1994, pues permite el acceso a la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades indígenas.

MECANISMOS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA-Trabajadores agrícolas y comunidades indígenas como destinatarios

MECANISMOS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA-Distinción entre los señalados para los trabajadores agrícolas y los previstos para las comunidades indígenas

COMUNIDAD INDIGENA-Reconocimiento como sujetos colectivos, titulares del derecho a la diversidad e integridad étnica y cultural

GRUPOS ETNICOS-Derecho a la propiedad colectiva es de carácter fundamental/TRABAJADOR AGRICOLA-Derecho a la propiedad privada excepcionalmente tiene el carácter de fundamental

Esta Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que

no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas ni siquiera en los casos en que se trata de sujetos que gozan de especial protección constitucional. La diferencia antes esbozada puede apreciarse desde una perspectiva diferente: mientras en el caso de las comunidades indígenas se trata de la adquisición de tierras de propiedad colectiva para la constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento de los resguardos, y por lo tanto está en juego un derecho fundamental, en el caso de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea su condición, se trata de mecanismos para acceder al derecho de propiedad privada, el cual sólo excepcionalmente tiene el carácter de fundamental de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.

ACCIONES AFIRMATIVAS-No identidad de las medidas adoptadas para el acceso a la propiedad de la tierra entre los trabajadores agrícolas y las comunidades indígenas

TEST DE IGUALDAD-Aplicación del escrutinio intermedio de constitucionalidad cuando se trata de medidas de promoción de los desfavorecidos/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Implementación de mecanismos que hagan efectiva la igualdad material de los grupos marginados

DERECHO A LA IGUALDAD EN LOS MECANISMOS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA-Justificación de trato diferente entre los campesinos y las comunidades indígenas

En cuanto a la necesidad del trato diferente establecido por el legislador no existen medidas alternativas que revistan una idoneidad equivalente o mayor para fomentar el fin de promocionar la diversidad étnica y cultural. Por un lado el mecanismo de los subsidios no tiene la misma idoneidad que la entrega a título gratuito pues no hay que olvidar que, cuando se trata de comunidades indígenas, los predios adquiridos serán destinados a la propiedad colectiva y no a la propiedad privada de quienes la constituyen, razón por la cual establecer mecanismos de financiación que obliguen a que la comunidad o sus miembros aporten parte del valor de los predios y mejoras resultaría cuando menos antitécnico. El grado de promoción o satisfacción de la finalidad perseguida con la medida de protección contemplada por el legislador es alto, pues la entrega a título gratuito de predios a las comunidades indígenas permite que se consolide la propiedad colectiva sobre los resguardos y con ello se arraigue la identidad cultural de las comunidades indígenas estrechamente vinculada a la propiedad de la tierra. Mientras que el grado de afectación del deber de

promoción de los campesinos es débil pues estos son titulares de medidas que igualmente les permiten el acceso a la propiedad como lo son los subsidios y los créditos.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Asignación de bienes escasos

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Criterios de distribución de bienes

Referencia: expediente D-5340

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) y el parágrafo 1° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Alfredo Aranda Nuñez

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., primero (1°) de marzo de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Alfredo Aranda Núñez solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 21 (parcial) y el parágrafo 1° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto

Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

“LEY 160 DE 1994

(Agosto 3)

Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 21. El subsidio para la adquisición de tierras a que se refiere este Capítulo será administrado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o a través de la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública.

Autorízase a la Junta Directiva del INCORA para establecer montos diferenciales del subsidio para la adquisición de tierras de acuerdo con las condiciones socio-económicas de los beneficiarios del subsidio. En tal virtud podrán determinarse los siguientes tipos de subsidio:

- a. Del 70% del valor correspondiente a la respectiva unidad agrícola familiar;
- b. Del 70% del valor correspondiente a la respectiva unidad agrícola familiar y un subsidio para la tasa de interés del crédito de tierras, en las condiciones financieras que señale para tal efecto la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

(...)

ARTÍCULO 85. El Instituto estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas,

para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades.

PARÁGRAFO 1o. Los predios y mejoras que se adquieran para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y dotación de tierras a las Comunidades Indígenas, serán entregados a título gratuito a los Cabildos o autoridades tradicionales de aquéllas para que, de conformidad con las normas que las rigen, las administren y distribuyan de manera equitativa entre todas las familias que las conforman.”

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inexecutable de las expresiones arriba subrayadas por vulnerar el principio de igualdad contenido en el Preámbulo y en el artículo 13 constitucional, debido a que establecen un trato diferenciado no justificado entre los campesinos y las comunidades indígenas respecto de la adquisición de tierras.

Según el parecer del actor resulta contrario al principio de igualdad la concesión a los campesinos de subsidios de hasta el setenta por ciento (70%) del valor de las unidades agrícolas familiares (artículo 21 Ley 160 de 1994), frente a la entrega a título gratuito a las comunidades indígenas de los predios y mejoras adquiridos para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y dotación de tierras (parágrafo 1º artículo 85 de la Ley 160 de 1994).

Agrega igualmente el demandante que: “[e]s de anotar que en el departamento del Cauca en

especial en el Municipio de Piendamó Cauca; se ha generado conflicto por la tenencia de la tierra; campesinos que no poseen tierra para darle sustento a sus familias y menos para adquirir el crédito, se encuentran en desventaja...[respecto de las comunidades indígenas]”. Hace referencia también a los criterios que ha utilizado la Corte para que resulte constitucional un trato desigual, y –dice- que no es el caso, debido a que campesinos e indígenas no están en situaciones distintas y la finalidad del trato desigual que reciben en virtud de las normas acusadas no guarda “...una racionalidad que la justifique”.

Por último, afirma el demandante que como consecuencia del trato inequitativo establecido por las disposiciones demandadas se extienden paulatinamente los resguardos indígenas a expensas de las propiedades de los campesinos, y estos últimos se ven privados de la posibilidad de acceder a la tierra.

IV. intervenciones

1.- Intervención del Ministerio de Agricultura

El Ministerio interviniente solicita que se declare inibido este Tribunal para fallar de fondo sobre la constitucionalidad del el inciso 2° y de los literales a) y b) del artículo 21 acusado, en atención a que dicho artículo se encuentra derogado, así mismo, solicita que se declare la exequibilidad del parágrafo 1° del artículo 85 también demandado.

Justifica sus postura en las razones que a continuación se exponen. En primer lugar afirma que las condiciones de acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, establecidas por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 y el artículo 21 demandado, no consiguieron a plenitud la finalidad que perseguían, pues si bien establecían un subsidio del setenta (70%) por ciento del valor de la respectiva unidad agrícola familiar los adjudicatarios de dicho subsidio debían cancelar el treinta por ciento (30%) restante para la legalización de los títulos de propiedad, exigencia que en muchos casos las familias campesinas no estaban en condiciones de cumplir, de manera tal, que definitiva, esta exigencia hizo“...imposible la legalización y en efecto la transferencia de la propiedad de la tierra a dichas familias, por cuanto no cumplieron con la cancelación del 30% del valor del predio, complementario al subsidio del 70% asignado con esa finalidad”.

Por esta razón –continúa la representante del Ministerio- a iniciativa del Gobierno Nacional

se modificaron en su integridad los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 160 de 1994, con la finalidad de introducir mecanismos que permitieran “(...) el real y efectivo acceso de los campesinos a los predios rurales, su desarrollo sostenible y reducir la concentración de la propiedad”. Para conseguir este propósito se creó un nuevo subsidio y un nuevo sistema de acceso al mismo en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), los cuales subrogaron la regulación antes vigente. De lo anterior infiere la interviniente que la demanda se dirige contra disposiciones que actualmente no se encuentran en vigor, motivo por el cual esta Corporación debe proferir un fallo inhibitorio.

Por otra parte, afirma la representante del Ministerio que el párrafo primero del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 no vulnera el principio de igualdad, porque esta disposición regula una situación fáctica de naturaleza completamente distinta a los subsidios concedidos a las familias campesinas, cual es la adquisición de tierras destinadas a las comunidades indígenas. En su opinión este enunciado normativo “(...) persigue un fin constitucionalmente válido y proporcional a los medios empleados, por cuanto la propiedad colectiva que las comunidades indígenas ejercen sobre sus resguardos y territorios tiene el carácter de derecho fundamental”. En auxilio de su argumentación cita algunos apartes de pronunciamientos anteriores de esta Corporación en los cuales se ha sostenido la especial protección del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre su territorio (Sentencia SU-510 de 1998).

Finaliza su escrito manifestando que la entrega de tierras a título gratuito a las comunidades indígenas, en el supuesto de la norma acusada, se ajusta al artículo 7º de la Constitución y a la especial protección del derecho fundamental de la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, y por lo tanto no se desconoce “...el derecho a la igualdad de los campesinos en cuanto tiene que ver con el acceso a tierras, sino que más bien se garantiza, al punto de no permitir un privilegio o trato discriminatorio carente de fundamento constitucional.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3675 recibido el 6 de octubre de 2004, solicita que la Corte declare la exequibilidad de los enunciados normativos demandados pues éstos no vulneran las disposiciones constitucionales que señalan los fines esenciales del Estado en la medida que el reconocimiento de las minorías étnicas y la protección de la

diversidad cultural son elementos esenciales de dichos contenidos axiológicos.

La Vista Fiscal fundamenta su aserto en el Convenio 169 de la O.I.T., instrumento internacional que reconoce la contribución que los pueblos indígenas y tribales han hecho a la diversidad cultural y a la armonía social y ecológica de la humanidad.

Así mismo, considera el Ministerio Público que las disposiciones demandadas, en tanto contemplan el derecho de los indígenas a poseer colectivamente tierras, fungen como instrumento "...para su desarrollo cultural y espiritual y para el ejercicio de las actividades agropecuarias que los sitúan dentro de los cánones universales de convivencia normal y garantizan la efectiva materialización de los elementos suficientes para disfrutar de una vida digna [y por ello], responden a los principios sobre los cuales se estructura el Estado Social de Derecho, consultan los cánones superiores sobre los cuales se edifican las relaciones entre los sujetos del derecho internacional y contribuyen al desarrollo de los cometidos estatales".

La Vista Fiscal considera además que es deber del Estado procurar la tenencia de tierras por parte de las comunidades indígenas, pues para estos grupos étnicos el concepto de territorio guarda estrecha relación con categorías de extrema relevancia jurídico-política como las de miembro de la comunidad indígena, autoridad indígena y jurisdicción indígena.

Por otra parte, afirma el Ministerio Público que el derecho a la igualdad se aplica entre iguales y en el caso presente existen razones de orden filosófico y fundamentos de orden fáctico que justifican un tratamiento diferente. En su sentir, el derecho a la igualdad debe ser también entendido desde una perspectiva que permita al legislador expedir una normatividad por medio de la cual facilite a ciertos ciudadanos o grupos el acceso a bienes de los cuales han sido privados en razón de sus condiciones materiales reales o, por medio de la cual, los libere de ciertas cargas impositivas que resultan imprescindibles para garantizar el orden justo, la igualdad material, la convivencia pacífica y la paz en un sentido amplio.

Agrega el Procurador que la sociedad colombiana ostenta un carácter desigual que influye en el acceso que distintas persona o grupos tienen a los medios para el desarrollo de una vida

digna, frente a lo cual se requiere que la legislación sirva como instrumento regulador de las relaciones económicas sobre todo en relación con los grupos étnicos minoritarios. De lo anterior se desprende que “(...) las comunidades indígenas, en virtud de su particular origen y costumbres culturales, requieren, tal como lo ha reconocido el derecho internacional, la doctrina y la jurisprudencia nacional de una normativa que, por su carácter especial materialice el principio constitucional de reconocimiento y protección adecuada a la diversidad étnica y cultural de la Nación –artículo 7º de la Constitución Política-.”

Concluye su concepto con el planteamiento consistente en que la titulación de tierras en favor de los indígenas desarrolla armónicamente sus costumbres y la preservación de sus valores culturales. De igual manera y según su parecer, dicha tenencia, posesión y propiedad se justifican razonablemente debido, tanto a las condiciones de desigualdad en que se encuentran las comunidades indígenas como minorías étnicas, como también a la defensa del patrimonio e identidad cultural de la Nación.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 5 de la Carta, ya que las disposiciones acusadas hacen parte de una ley.

Problema jurídico

El actor demanda los literales a y b del artículo 21 de la Ley 160 de 1994 y el párrafo del artículo 85 del mismo cuerpo normativo porque, a su juicio, consagran un trato diferente no justificado constitucionalmente –trato discriminatorio- entre los campesinos y los indígenas en materia de acceso a la propiedad de la tierra.

Dicho trato discriminatorio consiste en que mientras los literales a y b del artículo 21 prevén que el monto del subsidio que se otorga a los hombres y mujeres campesinos para la adquisición de unidades agrícolas familiares será del 70% del valor del predio, el párrafo del artículo 85 de la misma ley consigna que los predios y mejoras que se adquieran con destino a los resguardos y a la dotación de tierras de las comunidades indígenas serán

entregados a título gratuito a sus autoridades tradicionales o a los Cabildos.

La ciudadana interviniente en representación del Ministerio de Agricultura solicita que esta Corporación se declare inhibida porque las disposiciones acusadas, los literales a y b del artículo 21 de la Ley 160 de 1994, no están vigentes al haber sido derogadas por los artículos 24 y 25 de la Ley 812 de 2003.

La Vista Fiscal solicita se declare la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por que, en su sentir, el trato diferenciado que establecen se encuentra justificado por las normas constitucionales legales, y los instrumentos internacionales que contemplan una especial protección a las comunidades indígenas.

Antes de entrar a estudiar en detalle los cargos formulados por el demandante es preciso aclarar la cuestión previa formulada por la representante del Ministerio de Agricultura, esto es, la vigencia del artículo 21 literales a y b de la Ley 160 de 1994. Porque si estos enunciados normativos no están actualmente vigentes esta Corporación, en principio, debería declararse inhibida por carencia actual de objeto.

La vigencia de la disposición demandada

Uno de los extremos que debería examinarse en el presente proceso para resolver el problema jurídico planteado por el actor demanda son los literales a y b del artículo 21 de la Ley 160 de 1994, en la medida en que estos enunciados normativos eran los que regulaban el subsidio para la adquisición de predios destinados a unidades agrícolas familiares, en condiciones menos ventajosas que las previstas para la adquisición de tierras destinadas a las comunidades indígenas.

No obstante, el régimen de subsidios agrícolas fue modificado en el año 2003 con la expedición de la Ley 812 del mismo año “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”. Los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994, el último de los cuales en sus literales a y b los establecía precisamente el trato que a juicio del demandante es discriminatorio, quedaron con la siguiente redacción:

ARTÍCULO 20. Modificado por el artículo 24 de la Ley 812 de 2003. Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en

sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior.

El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria.

Las fuentes de financiación de este subsidio se obtendrán del presupuesto nacional, de recursos de cooperación internacional, donaciones directas y la participación del sector privado

ARTÍCULO 21. Modificado por el artículo 45 de la Ley 812 de 2003. El subsidio integral de que trata el artículo anterior será administrado y otorgado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o quien haga sus veces, el cual deberá vigilar su ejecución y definir los mecanismos de evaluación, seguimiento y control.

Del mismo modo el artículo 22 de la Ley 169 de 1994 fue modificado por el artículo 22 de la Ley 812 de 2003 y en su inciso final se consigna que el monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del ciento por ciento (100%) del valor del predio.

Se tiene, entonces, que algunos de los enunciados normativos acusados en la demanda fueron sustituidos por una nueva regulación que prevé un régimen completamente distinto. Cobra entonces pleno sentido la tesis planteada por la representante del Ministerio de Agricultura, quien en el presente caso se demandó un enunciado normativo que ha perdido vigencia.

No obstante, esta situación no conduce necesariamente a un fallo inhibitorio pues como ha

señalado en reiteradas oportunidades¹ la Corte Constitucional la derogatoria de un enunciado normativo no implica necesariamente la inhibición para pronunciarse de fondo por sustracción de materia, debido a que en ciertos casos a pesar de haber perdido vigor, la norma demandada sigue produciendo efectos y por lo tanto el juez constitucional ha de pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados.

Al respecto ha señalado el juez constitucional:

“Así, tal y como lo ha venido señalando esta Corporación, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se acusen normas legales que han sido derogadas, sustituidas o modificadas por un acto propio y voluntario del legislador, no existe fundamento lógico para que el organismo de control Constitucional entre a juzgar de fondo su potencial incongruencia con el ordenamiento Superior, resultando necesaria la inhibición por evidente sustracción de materia. A tal determinación se llega, si se analiza que el proceso de inexequibilidad persigue, de manera específica y unívoca, retirar del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que tiendan a amenazar o desconocer los principios y valores que la Constitución Política proclama, hecho que, por supuesto, no tienen ocurrencia cuando la norma ha dejado de regir.

No obstante lo anterior, en procura de cumplir fielmente con la función garantizadora de la integridad y supremacía de la Constitución, esta Corporación ha precisado que la denominada sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria pues, aun en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es muy posible que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente, lo cual generaría un grave perjuicio para la juridicidad si tales efectos devienen contrarios a los mandatos superiores que gobiernan el Estado Social de Derecho.

Por ello, sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad. Como lo ha sostenido la reiterada jurisprudencia constitucional, precipitar una decisión inhibitoria sin que previamente se haya determinado la ocurrencia de estos dos supuestos, “podría hacer viable la efectiva aplicación de la norma contraria a la

Carta"2.

Entonces, en estos eventos corresponde al juez constitucional examinar si la disposición derogada aún continúa produciendo efectos jurídicos, pues de ser así la Corte conserva competencia, y su pronunciamiento sería relevante para evitar que tales efectos se perpetúen y para excluir, hacia el futuro, la adopción de medidas legislativas cuya inexequibilidad haya sido previamente advertida con ocasión del control que realiza esta Corporación.

En el presente caso diversas razones justifican que se emprenda el examen de fondo de las disposiciones acusadas. En efecto, por una parte, los subsidios otorgados bajo el anterior ordenamiento continúan vigentes y sus adjudicatarios conservan la obligación de pagar los créditos contraídos para garantizar la adquisición de las unidades agrícolas familiares, de manera que resulta constitucionalmente relevante examinar si este régimen legal establecía un trato discriminatorio de los hombres y mujeres campesinos frente a las comunidades indígenas.

Adicionalmente en el escrito de la representante del Ministerio de Agricultura se afirma que el régimen de subsidio establecido por las disposiciones demandadas hizo imposible la legalización y la transferencia de la propiedad a los hombres y mujeres campesinos, por cuanto la obligación de cancelar el treinta por ciento (30%) de las unidades agrícolas familiares era una carga que en muchos casos fue incumplida por los beneficiarios de los subsidios, lo que a la postre condujo a un cambio de legislación.

Las aparentes falencias del régimen legal demandado obligan en mayor medida al examen de su constitucionalidad, pues de no ser razonable y proporcional el trato diferente establecido por el legislador sería contrario a la Constitución que continuara produciendo efectos una traba en el acceso a la propiedad agraria de los hombres y mujeres campesinos que en su oportunidad se vieron obligados a contraer créditos para poder hacerse titulares del subsidio para la adquisición de unidades agrícolas familiares contemplado en el texto original de la Ley 160 de 1994.

Por las razones antes consignadas se abordará, entonces, el examen de constitucionalidad de los literales a y b de l artículo 2 y del parágrafo del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

3. El marco normativo de las disposiciones acusadas

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, 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 campo³.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 160 de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, mediante la cual se ajustaran a los cánones de la Carta Política las disposiciones que en nuestro país regulaban el tema agrario, al tiempo que se corrigieron las dificultades que se presentaron con la aplicación de la normatividad agraria contenida en la Ley 135 de 1961.

Las disposiciones demandadas hacen parte de este contexto normativo y pretenden, por una parte dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 64 constitucional, esto es, promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrícolas, pues es esta la específica finalidad de los subsidios contemplados en el artículo 20 y siguientes de la Ley 160 de 1994.

Por otra parte, el párrafo del artículo 85 de la misma ley, guarda estrecha relación con el carácter multiétnico y pluricultural del Estado Colombiano, consagrado en el artículo séptimo de la Carta de 1991, pues regula lo relacionado con la provisión de tierras a las comunidades indígenas para la constitución de resguardos. En otras palabras, cumple una finalidad similar a la de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 160 de 1994, pues permite el acceso a la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades indígenas.

Entonces, las disposiciones demandadas persiguen realizar importantes finalidades y deberes de carácter programático a cargo del Estado colombiano cual es la de permitirles acceder a la propiedad de la tierra a dos grupos que por razones económicas, sociales y culturales tradicionalmente han carecido de este recurso, como son los trabajadores agrícolas y las comunidades indígenas.

Esto resulta más claro si se analiza los destinatarios de los subsidios contemplados en los

literales a y b del artículo 21 de la Ley 160 de 1994. De conformidad con el artículo 20 del mismo cuerpo normativo el beneficiario del subsidio es el “campesino sujeto de la reforma agraria”, pero luego la misma disposición precisa quienes se encuentran dentro de tal categoría: los asalariados rurales, los minifundistas y tenedores de tierra, los desplazados y las personas de la tercera edad. Más adelante el artículo 24 incluye como beneficiarios de programas de reforma agraria a los hombres y mujeres campesinos en condiciones de pobreza y marginalidad y adicionalmente ordena al ente estatal encargado de establecer los criterios de selección de los beneficiarios de los subsidios dar especial atención a la situación de las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez.

De este modo, dentro de la categoría de los trabajadores agrícolas, el legislador privilegió a determinados individuos atendiendo a su situación de pobreza y marginalidad o a su condición de sujetos de especial protección constitucional, como lo son las personas de la tercera edad, los desplazados y las mujeres cabeza de familia.

Se concluye, entonces, que las disposiciones demandadas en el presente proceso establecen sistemas o mecanismos especiales que permiten el acceso a la propiedad de la tierra a dos grupos de especial relevancia constitucional: Por una parte los trabajadores agrícolas (especialmente aquellos en condiciones de pobreza y marginalidad, y dentro de ellos especialmente las mujeres cabeza de familia) y por otra parte las comunidades indígenas.

Ahora bien, los mecanismos o sistemas configurados por el legislador no son los mismos. En el caso de los hombres y mujeres campesinos el artículo 21 de la Ley 160 de 1994 preveía un subsidio –crédito no reembolsable- bajo dos modalidades, a saber:

1. Un subsidio del 70% del valor correspondiente a la respectiva unidad agrícola familiar (literal a);
2. Un subsidio del 70% del valor correspondiente a la respectiva unidad agrícola familiar y un subsidio para la tasa de interés del crédito de tierras (literal b);

A diferencia de la legislación actualmente vigente, ninguna de las dos modalidades cubría el valor total de la tierra –unidad agrícola familiar- y el beneficiario debía sufragar el monto restante, bien fuera directamente de su propio peculio o mediante la suscripción de un crédito, en este último caso podría asignársele también un subsidio para la tasa de interés.

Cuando se trata de tierras destinadas a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas el sistema previsto por el parágrafo del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 es distinto. En estos eventos las entidades estatales encargadas compran los predios y luego los transfieren a título gratuito a las comunidades indígenas.

Ahora bien, la diferencia de procedimientos para la adquisición de inmuebles destinados a la explotación agrícola es precisamente lo que se demanda en el presente proceso pues a juicio del actor constituye un trato discriminatorio de los campesinos frente a las comunidades indígenas. Nótese, sin embargo, que en todo caso los dos procedimientos legalmente previstos constituyen en realidad medidas que establecen un trato especial de grupos y sujetos que gozan de especial relevancia constitucional para acceder a la propiedad de la tierra.

No se trata, por lo tanto, de un evento en que un grupo ha sido privilegiado para acceder a un bien escaso⁴, mientras que otros grupos que se encuentra en condiciones similares no ha sido objeto de una medida similar a favor suyo, el caso que aquí se contempla tiene distinto cariz pues los dos destinatarios de la normatividad han sido objeto de un trato favorable por parte del legislador, lo que se acusa es que dicho tratamiento favorable no sea idéntico. Corresponde entonces realizar el juicio de igualdad de las disposiciones demandadas para determinar su constitucionalidad.

4. El juicio de igualdad de las disposiciones acusadas

El juicio de igualdad en este caso debe partir de una constatación inicial: la existencia real de un trato diferente entre dos destinatarios de la Ley 160 de 1994, por un lado los campesinos y por otro lado las comunidades indígenas. El trato diferente consistía (hasta el advenimiento de la nueva legislación) en los distintos mecanismos establecidos para que estos grupos accedieran a la propiedad privada (en el caso de los campesinos) o colectiva (en el caso de las comunidades indígenas) de la tierra. Mientras los primeros recibían subsidios hasta por el setenta (70 %) por ciento del valor de los predios, a los segundo se les transfiere a título

gratuito los predios adquiridos por las entidades estatales.

En el sentir del demandante no hay razón alguna que justifique el trato diferente pues se trata de dos destinatarios en idéntica situación. Se trataría entonces de un caso de sujetos que se encuentran en igualdad de circunstancias y que por lo tanto serían acreedores de un trato idéntico, sin embargo, esta apreciación es fácilmente rebatible pues existen diferencias significativas entre los campesinos y las comunidades indígenas.

En efecto, las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, en razón a la situación de marginamiento y discriminación a la que tradicionalmente han estado sometidos. Con fundamento en el principio constitucional que reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana (art. 7 CP), y en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), la Corte Constitucional ha reconocido a las comunidades indígenas como sujetos colectivos,⁵ titulares del derecho a la diversidad e integridad étnica y cultural.

Mientras los campesinos (o los trabajadores agrarios al tenor del artículo 64 de la Constitución) no han recibido tal calificación por la jurisprudencia. Podría argüirse, sin embargo, que dentro de la categoría de campesinos beneficiarios de los subsidios se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza, y las mujeres cabeza de familia. Empero no todos los campesinos beneficiarios de subsidios son sujetos de especial protección e incluso subsiste una diferencia relevante entre aquéllos que si lo son y las comunidades indígenas, al menos desde el punto de vista jurisprudencia constitucional, pues esta Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas ni siquiera en los casos en que se trata de sujetos que gozan de especial protección constitucional.

La diferencia antes esbozada puede apreciarse desde una perspectiva diferente: mientras en el caso de las comunidades indígenas se trata de la adquisición de tierras de propiedad colectiva para la constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento de los resguardos,

y por lo tanto está en juego un derecho fundamental, en el caso de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea su condición, se trata de mecanismos para acceder al derecho de propiedad privada, el cual sólo excepcionalmente tiene el carácter de fundamental de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.

En definitiva, no se trata de sujetos que se encuentran en circunstancias idénticas como opina el actor, sino de sujetos que se encuentran en circunstancias en parte similar y en parte diversa por lo que habría de examinar si hay razones que justifiquen el trato diferente dispensado por el legislador.

Hecha la anterior precisión se impone una segunda consideración antes de continuar con el juicio de igualdad, que consiste en que las disposiciones legislativas sometidas a examen en este caso particular son medidas de promoción al tenor del inciso segundo del artículo 13 constitucional, pues tanto los subsidios para la adquisición de las unidades agrícolas familiares como la entrega gratuita de predios, son acciones afirmativas a favor de grupos marginados y discriminados. Lo que se reclama, como antes se expuso, no es la ausencia de un trato favorable para los campesinos sino que la medida prevista por el legislador no sea idéntica a la establecida para las comunidades indígenas.

Cuando se trata de medidas de promoción de los desfavorecidos la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se deben aplicar escrutinios intermedios de constitucionalidad⁶. Se reconoce en consecuencia un margen relativamente amplio de configuración por parte del legislador para implementar los mecanismos que hagan efectiva la igualdad material en favor de los grupos marginados.

Escogido el grado de intensidad del test de igualdad, acto seguido se debe analizar la legitimidad constitucional de la finalidad perseguida por la medida de promoción y establecer si el mecanismo escogido por el legislador para alcanzar tal finalidad es idóneo. En este caso concreto no cabe duda de la constitucionalidad perseguida por la adquisición de predios destinados a los resguardos y a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas, pues como antes se afirmó, tal tratamiento tiene fundamento en el deber de promoción del Estado colombiano de la diversidad étnica y cultural consagrado en el artículo séptimo de la Constitución. De igual manera la entrega de tierras a título gratuito a las comunidades indígenas se revela como un medio idóneo para alcanzar tal finalidad.

En cuanto a la necesidad del trato diferente establecido por el legislador no existen medidas alternativas que revistan una idoneidad equivalente o mayor para fomentar el fin de promocionar la diversidad étnica y cultural. Por un lado el mecanismo de los subsidios no tiene la misma idoneidad que la entrega a título gratuito pues no hay que olvidar que, cuando se trata de comunidades indígenas, los predios adquiridos serán destinados a la propiedad colectiva y no a la propiedad privada de quienes la constituyen, razón por la cual establecer mecanismos de financiación que obliguen a que la comunidad o sus miembros aporten parte del valor de los predios y mejoras resultaría cuando menos antitécnico.

Finalmente el grado de promoción o satisfacción de la finalidad perseguida con la medida de protección contemplada por el legislador es alto, pues la entrega a título gratuito de predios a las comunidades indígenas permite que se consolide la propiedad colectiva sobre los resguardos y con ello se arraigue la identidad cultural de las comunidades indígenas estrechamente vinculada a la propiedad de la tierra. Mientras que el grado de afectación del deber de promoción de los campesinos es débil pues estos son titulares de medidas que igualmente les permiten el acceso a la propiedad como lo son los subsidios y los créditos.

Finalmente cabe anotar que la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido amplios márgenes de configuración legislativa cuando se trata de la asignación de bienes escasos, así en la sentencia C-423 de 1997 sostuvo:

“La aplicación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución adquiere connotaciones especiales cuando, como en el caso colombiano, los recursos, bienes o medios a distribuir por parte del Estado son muy inferiores a la demanda social existente, es decir, cuando se trata de repartir bienes escasos. En estas situaciones, la afirmación de que todas las personas interesadas tienen derecho a que el Estado les asigne un recurso o un bien, además de ser ilusoria, tendría efectos paralizadores sobre la actividad estatal, e incluso podría originar serios problemas de estabilidad política. Por eso se ha considerado que la exigencia que se deriva del principio de igualdad para estos estados de cosas se restringe a que todas las personas interesadas tengan iguales posibilidades de acceder al proceso de selección de los beneficiarios y puedan tener la certeza de que la distribución de los bienes se hará acatando los procedimientos establecidos.

Ahora bien, para que la repartición de los bienes sea practicada de acuerdo con fundamentos

objetivos, y no de acuerdo con caprichos o inclinaciones personales del funcionario responsable, se requiere de la fijación de unos determinados criterios. Estos criterios de distribución no pueden ser generales, aplicables a todos los casos, sino que han de ser determinados de acuerdo con las características propias de los bienes o medios por repartir y de las necesidades o aspiraciones que éstos satisfacen.

Obviamente, la determinación de criterios que regulen el proceso de asignación de los recursos implica la incorporación de factores de distinción entre los postulantes a la adjudicación del bien, pero esta diferenciación es propia de todos los procesos de selección y no es en sí misma merecedora de un reproche constitucional, a no ser que los elementos que rijan el proceso de escogencia conlleven discriminaciones inaceptables.”

En el presente caso resulta claro que las diferencias entre las comunidades indígenas y los campesinos tienen sustento en razones constitucionalmente legítimas como los son la diferencia de los sujetos destinatarios, la diferente destinación de los predios adquiridos, y la diferencia de principios y valores constitucionales en juego.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los literales a y b del artículo 21 de la Ley 160 de 1994 y el párrafo del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver por ejemplo las sentencia C-397 de 1995, C-583 de 1995 y C-1144 de 2000 entre otras.

2 Sentencia C-1044 de 2000 fundamento jurídico 9.

4 La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha utilizado la categoría de bienes escasos cuando los recursos, bienes o medios a distribuir por parte del Estado son muy inferiores a la demanda social existente, tales como por ejemplo los cupos universitarios en las universidades públicas y el acceso a los programas estatales de reforma agraria y de vivienda de interés social. Ver la sentencia C-423 de 1997.

5 Ver por ejemplo las sentencias T-380/93, T-01/9 SU-510/98 entre otras.

6 Sentencia C-093 de 2001.