Sentencia C-220/17

NORMA QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-incentivos y estímulos para proyectos productivos y de investigación y desarrollo a profesionales con títulos de maestría y doctorado/VINCULACION DE PROFESIONALES CON TITULOS DE MAESTRIA Y DOCTORADO A PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Fortalecimiento del sector agrícola a través del fomento de la ciencia, tecnología e innovación agraria

La Corte encuentra que la norma resulta proporcional pues el análisis sistemático de la ley no excluye la posibilidad de que los profesionales sin título de maestría y doctorado presenten proyectos productivos, o de investigación y desarrollo, debido a que el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 habilita a las personas naturales, para el efecto. Si bien, en este caso no serían beneficiarios de todos los estímulos que establece la Ley, especialmente, para los sujetos beneficiarios del sistema de estímulos e incentivos, su participación no se encuentra marginada pues lo que pretende la medida es, simplemente, garantizar que ciertos profesionales con alta formación participen en aquellos proyectos para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la investigación agropecuaria. En conclusión, la medida dispuesta por el legislador cumple con los requisitos jurisprudenciales, razón por la que se ajusta a los mandatos constitucionales del principio de igualdad. De manera que, al quedar demostrado que la vinculación de “los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agrícola y agropecuario” como medida para promover la investigación científica y tecnológica en los proyectos productivos en las Zidres, es una medida adecuada para cumplir con objetivos constitucionalmente relevantes, la Corte declarará la constitucionalidad del precepto acusado, por las razones expuestas en esta sentencia.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Derecho político/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

IGUALDAD-Principio y derecho constitucional/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Juicio o test de igualdad/JUICIO O TEST DE IGUALDAD POR VULNERACION AL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Reiteración de jurisprudencia/IGUALDAD-Pilar fundamental del Estado Social de Derecho

DERECHO A LA IGUALDAD-Facetas/IGUALDAD FORMAL-Definición/IGUALDAD MATERIAL-Definición

DERECHO Y PRINCIPIO A LA IGUALDAD-Concepto relacional

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Debe ser concretado

JUICIO DE IGUALDAD-Análisis/JUICIO DE IGUALDAD-Sujetos/JUICIO DE IGUALDAD-Nivel de intensidad/JUICIO DE IGUALDAD-Razonabilidad y proporcionalidad de la medida

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Alcance

TEST DE PROPORCIONALIDAD-Niveles/TEST DE PROPORCIONALIDAD-Juicio de razonabilidad/TEST DE PROPORCIONALIDAD-Juicio de proporcionalidad

TEST INTEGRADO-Implica aplicación del juicio de proporcionalidad con distintas intensidades

TEST INTEGRADO DE IGUALDAD-Alcance

TEST DE IGUALDAD-Distinción entre las obligaciones de aplicación inmediata y las de naturaleza progresiva

TEST LEVE DE RAZONABILIDAD-Alcance/TEST INTERMEDIO DE RAZONABILIDAD-Alcance/TEST ESTRICTO DE RAZONABILIDAD-Alcance

TEST INTEGRADO DE IGUALDAD-Etapas

El test integrado de igualdad permite evaluar las medidas que son acusadas de contrariar el principio de igualdad. Este test comprende tres etapas de análisis: (i) la identificación de los sujetos o situaciones reguladas por la medida y el parámetro de comparación predicable de los mismos; (ii) la escogencia del nivel de intensidad del juicio de igualdad, de acuerdo con la naturaleza de la medida analizada; y (iii) el escrutinio sobre la medida, conforme con los grados de exigencia que prevea el grado de intensidad escogido.

LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR FRENTE A LA EXIGIBILIDAD DE TITULOS DE IDONEIDAD PARA EL EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-Reiteración de jurisprudencia

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para hacer las leyes/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA-Amplio margen de libertad de configuración normativa del legislador/LIBERTAD DE CONFIGURACION NORMATIVA DEL LEGISLADOR-Límites constitucionales

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Ámbitos en que se desarrolla/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Exigencia de títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones y oficios/LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO FRENTE A LA EXIGENCIA DE TITULOS DE IDONEIDAD-Consagración constitucional

POTESTAD DEL LEGISLADOR PARA EXIGIR TITULOS DE IDONEIDAD PARA EL EJERCICIO DE CIERTAS PROFESIONES Y OFICIOS-Ligada al derecho a ejercer la profesión o actividad elegida/DERECHO A EJERCER LA PROFESION O ACTIVIDAD ELEGIDA Y DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Diferencia

LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR PARA EXIGIR TITULOS DE IDONEIDAD-Límites

En síntesis, el legislador cuenta con una amplia potestad para exigir títulos de idoneidad. La Corte ha explicado que estos requerimientos tienen como finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad. No obstante, la libertad de configuración del legislador tiene límites en tanto no se pueden realizar exigencias innecesarias o desproporcionadas que den lugar a

discriminaciones prohibidas por la Constitución. Finalmente, la jurisprudencia ha indicado que ciertos defectos de la libertad del legislador para exigir títulos de idoneidad relacionados con la mala técnica legislativa en la regulación de las profesiones u oficios, una modificación que se hace con posterioridad a una reglamentación anterior, o específica de una profesión, así exista una reglamentación general y anterior, pueden convertirse en violaciones de forma o fondo que ameriten la inconstitucionalidad de la regulación.

SISTEMA DE ESTIMULOS E INCENTIVOS A PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Reiteración de jurisprudencia

Para la Corte los incentivos, estímulos y beneficios son un instrumento para lograr los objetivos de las políticas sociales y económicas en materia agraria, a través del desarrollo y consolidación de proyectos productivos y de investigación y desarrollo. Dichos proyectos deben estar inscritos ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, y deben promover la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida (art. 3°, parágrafo 4°). Adicionalmente, esta Corporación indicó que, si bien la Constitución reconoce al legislador una amplia potestad de configuración normativa para definir el modelo de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas en materia agraria, dicha potestad debe ejercerse en el marco de los postulados que informan el Estado social de derecho, en especial la equidad, la participación y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados.

LEY QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL ZIDRES FRENTE A INCENTIVOS Y ESTIMULOS PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS-Alcance/LEY QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL ZIDRES FRENTE A INCENTIVOS Y ESTIMULOS PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS-Vinculación de profesionales con posgrado/PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Procedimiento previo y requisitos/PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Finalidad

VINCULACION DE PROFESIONALES CON TITULOS DE MAESTRIA Y DOCTORADO A PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Acceso a incentivos, estímulos y beneficios

LEY QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL ZIDRES FRENTE A INCENTIVOS Y ESTIMULOS PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS-Test leve de igualdad

ESTIMULOS E INCENTIVOS POR VINCULACION DE PROFESIONALES CON TITULOS DE MAESTRIA Y DOCTORADO A PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-No limita el derecho a ejercer profesión u oficio

ESTIMULOS E INCENTIVOS POR VINCULACION DE PROFESIONALES CON TITULOS DE MAESTRIA Y DOCTORADO A PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Razonabilidad del test leve de igualdad

VINCULACION DE PROFESIONALES CON TITULOS DE MAESTRIA Y DOCTORADO A PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Fines/ESTIMULOS E INCENTIVOS

POR VINCULACION DE PROFESIONALES CON TITULOS DE MAESTRIA Y DOCTORADO A PROYECTOS PRODUCTIVOS Y DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ZIDRES-Legitimidad y adecuación de la medida

Referencia: Expediente D-11626

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 4 (parcial) del artículo 7 de la Ley 1776

Actores: Janith Ximena Díaz y Catteryne Amaya Tovar

Magistrado Ponente:

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Janith Ximena Díaz y Catteryne Amaya Tovar, solicitan a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la expresión “Los profesionales con maestría v doctorado” contenida en el parágrafo 4° del artículo 7° de la Ley 1776 de 2016.

Consideran que el segmento normativo impugnado establece un trato discriminatorio que afecta a los profesionales en disciplinas afines al sector agropecuario y agrícola que no cuentan con maestrías o doctorados, comoquiera que extiende el beneficio de los incentivos previstos en la ley Zidres1 únicamente a los profesionales de estas áreas que se vinculen a proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico que cuenten con dicha formación.

Mediante providencia del 8 de septiembre de 2016, el Magistrado sustanciador dispuso inadmitir la demanda por considerar que no se cumplió con los requisitos de certeza y suficiencia, razón por la que concedió un término de 3 días para corregir el escrito en el sentido de expresar de manera clara, cierta, especifica, pertinente y suficiente, los argumentos por los cuales la norma acusada vulnera la Constitución.

Realizada la corrección de la demanda, mediante auto de veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), el magistrado sustanciador decidió admitir la acción de inconstitucionalidad de la referencia, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Ministra de Educación Nacional y al Director del Departamento Nacional de Planeación para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

Además, invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Icesi de Cali, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma parcialmente acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 49.770 de 29 de enero de 2016, subrayada la parte demandada.

“LEY 1776 DE 2016

(29 de Enero)

Por el cual se crean y desarrollan las zonas de interés rural, económico y social, Zidres.

ARTICULO 7. Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

(. . .)

III. LA DEMANDA

Estiman las demandantes que el segmento normativo acusado es contrario a los artículos 13 de la Constitución Política, 1º y 7° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y

26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para sustentar su acusación exponen las siguientes razones:

(i) El trato que la norma contempla respecto de los profesionales de áreas afines al sector agropecuario y agrícola que no cuenten con maestrías o doctorados en su formación, excluyéndolos de beneficios legales como son los estímulos para proyectos productivos, sin que medie justificación alguna, resulta discriminatorio y no se compadece con una ley que pretende incentivar el desarrollo rural, económico y social.

(ii) La norma impugnada desconoce el mandato de igualdad, en particular aquel que exige dar trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias2. Agregan que el aparte acusado "está vulnerando el derecho a la igualdad que tienen aquellas personas que han cumplido con la totalidad de los requisitos para ser profesionales en disciplinas afines al agro, en la medida que los están excluyendo de los beneficios establecidos para aquellas personas a las cuales les han sido aprobados proyectos productivos, por el hecho de no tener estudios de posgrado en el agro, pero, el aparte demandado si permite que un profesional en cualquier disciplina que tenga estudios de posgrado en el agro pueda acceder a dichos beneficios y estímulos; siendo este tipo de trato discriminatorio para aquellos profesionales en disciplinas del agro".

Desde la perspectiva de las demandantes, merecen el mismo tratamiento las personas que han recibido un título profesional en una carrera afín al sector agropecuario y agrícola, y aquellas que siendo profesionales en otra disciplina cuentan con un posgrado (maestría o doctorado) en áreas afines al sector agropecuario.

(iii) En el escrito de subsanación de la demanda, inicialmente inadmitida, las demandantes sostienen que la norma de la cual forma parte el segmento cuestionado, establece incentivos consistentes en líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios, sin que exija, especialmente a estos últimos ningún título, conocimiento o experiencia en temas del agro. No obstante, la norma demandada excluye a los profesionales del agro que no cuenten con maestrías o doctorados, de los incentivos que prevé el artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.

Agregan que, sin necesidad de contar con título de posgrado en temas afines al agro, los profesionales están en condiciones de desarrollar proyectos productivos, para los cuales no se requieren competencias investigativas, pero sí conocimiento del sector, del cual carecen los empresarios a quienes, sin contar con títulos de idoneidad, se les reconoce el derecho a recibir los incentivos que la norma contempla. Consideran que esto ubica en una posición de clara desventaja a los profesionales sin posgrado.

Con base en la anterior argumentación las promotoras de la demanda solicitan a la Corte la declaratoria de inexequibilidad del aparte acusado, o en su defecto la exequibilidad condicionada del mismo.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–

A través de apoderado, este Ministerio solicita la exequibilidad de la expresión acusada. Luego de hacer una extensa exposición sobre los beneficios que traería al país y a su desarrollo rural la implementación de las zonas de interés rural, económico y social, Zidres, expone los siguientes argumentos:

(i) Las demandantes realizan una lectura incompleta y descontextualizada de la expresión acusada, comoquiera que esta forma parte de un marco de protección a una población como la campesina que tiene estatus constitucional, y en esa medida, las distinciones previstas por el legislador son razonables, no arbitrarias y persiguen de suyo unos fines constitucionales legítimos.

En este sentido, las promotoras de la acción incurren en un yerro al efectuar un análisis fragmentado de la norma comoquiera que el artículo 7° ha previsto como beneficiarios de los estímulos, a los campesinos, a las mujeres rurales, a los trabajadores agrarios y a los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola siempre que se cumplan los requisitos previstos para recibir los estímulos allí establecidos.

Adicionalmente, señala que las ciudadanas demandantes dirigen su reparo contra un contenido normativo que no se deriva del precepto acusado, toda vez que este no establece que "sólo" podrán ser beneficiarios de los incentivos los destinatarios enunciados en la norma, sino que preceptúa que "también" lo serán los profesionales que posean maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, expresión que "revela inclusión respecto de otros, por lo que la conmutación de conceptos a todas luces tergiversa el sentido que se le confiere a la expresión demandada, por lo que, al incorporar la expresión 'También" se infiere pues que, los profesionales con maestría y doctorado «también» serán beneficiarios de los incentivos si cumplen con los requisitos previstos en la norma".

Y agrega que "habiendo sido precisado el yerro incurrido por la accionante, que variaba transversalmente el significado de la disposición demandada sobre el que la actora había pretendido irradiar una acepción excluyente que según esta incluía matices de desigualdad y discriminación respecto de quienes no poseían maestría o doctorado, se concluye que, el artículo 7 de la Ley 1776 de 2016 lejos de crear una exclusión o prohibición respecto de quienes pueden presentar proyectos productivos, permite y propende hacia el desarrollo de las proyecciones científicas de nuestro país".

Luego de una extensa defensa de las bondades que para el desarrollo económico del país, el bienestar del campesinado y las expectativas de paz, traería la implementación de la ley Zidres, en relación con el cargo en concreto, el interviniente reitera que la expresión demandada ha sido interpretada por la accionante de manera aislada respecto del cuerpo normativo, desnaturalizando el propósito de los incentivos previstos en la Ley 1776 de 2016.

En particular, enfatiza que la demanda no argumenta con suficiencia el trato diferenciado, desproporcionado, irrazonable o injustificado que sustente la violación del principio de

igualdad por parte de la norma enjuiciada; por el contario esta se muestra como “incluyente y precisa los requisitos que deberá cumplirse para ser acreedor de los beneficios, por lo que, tal premisa lejos de ser considerada como una conducta discriminatoria es incluyente respecto de los campesinos, las mujeres rurales, trabajadores agrarios, empresarios y los profesionales que tengan maestría y doctorado, sin que se señale o se condicione en ningún momento que, si fuere campesino, o mujer rural, o trabajador agrario, empero, careciere de maestría o doctorado no podrá acceder a los incentivos o estímulos previstos en la norma”.

Concluye que no ha existido violación del derecho a la igualdad, ni al bloque de constitucionalidad como lo invocan las demandantes, pues “de la lectura sistemática de la norma se desprende que la ley es incluyente y garantista de los derechos de los campesinos razones estas por las cuales no tiene vocación de prosperidad el cargo invocado y no podrá ser de recibo las pretensiones de inconstitucionalidad”.

1. Departamento Nacional de Planeación

Interviene a través de apoderado y propone a la Corte un pronunciamiento inhibitorio, al indicar que la demanda plantea una serie de percepciones, consideraciones e hipótesis de carácter vago y subjetivo que no permiten una real confrontación de los argumentos expuestos con la Constitución, lo que deviene en la falta de precisión, suficiencia y claridad en los argumentos que sustentan el cargo de inconstitucionalidad.

1. Ministerio de Educación Nacional

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de este ministerio intervine para solicitar la inexequibilidad de la expresión acusada.

Para sustentar su pretensión, en primer lugar, destaca que de los antecedentes legislativos no es posible establecer las razones que justifican el trato diferenciado que la norma prevé para los profesionales en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que ostenten títulos de magister y doctorado.

Aludiendo a los pasos de un test integrado de igualdad sostiene que para ese Ministerio no es claro el fin constitucionalmente válido que persigue el precepto examinado; y adicionalmente no hay certeza sobre la necesidad de la medida en razón a que la viabilidad de los proyectos productivos aludidos en la Ley 1776 de 2016 no dependen de la formación académica de quien los formule y desarrolle, comoquiera que tal como se prevé en el artículo 3° de la Ley, se habilita a cualquier persona natural o jurídica para inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

A juicio del Ministerio de Educación los proyectos a que alude la norma podrán alcanzar su objetivo de fomentar el progreso social y económico de las ZIDRES si se sujetan a los lineamientos que consagran los artículos 3° y 7° de esa normativa, según la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

Concluye que a partir de la inexequibilidad demandada, la norma cobijaría a todos los profesionales en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, lo cual sería, además, concordante con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1776 de 2016.

1. El Departamento Administrativo de la Función Pública

Luego de hacer mención a los artículos 13 y 26 de la Constitución y remitir a abundante jurisprudencia de esta corporación sobre el principio de igualdad y la libertad de configuración del órgano legislativo para exigir títulos de idoneidad, sostiene que no existe impedimento alguno para que el Congreso de la República exija como uno de los requisitos para que los profesionales puedan acceder a los incentivos y estímulos señalados en el artículo 7° de la Ley 1776 de 2016, el contar con un título de maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, el cual no se constituye en requisito único, sino adicional para los interesados que quieran vincularse con un proyecto productivo de investigación y desarrollo tecnológico en las ZIDRES.

Agrega que dichos proyectos deberán desarrollarse en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, cuyos componentes especiales se encuentran contenidos en el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, y por tanto requieren de una preparación especial como es el estudio de maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola.

Así las cosas, concluye, “no se considera desproporcionado o violatorio del derecho a la igualdad que como uno de los requisitos para que las personas naturales puedan acceder a los beneficios consagrados en la Ley 1776 de 2016 se establezca, además de la presentación de un proyecto productivo de investigación y desarrollo tecnológico en las ZIDRES, que el profesional cuente con estudio de maestría y doctorado”.

1.5. Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria –Corpoica–

Corpoica, a través de su representante legal suplente presenta su intervención para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Señala que la norma debe ser analizada de manera articulada con los fines de la Ley, para comprender integralmente las estrategias planteadas por la misma, como herramienta dispuesta por el Estado en su propósito de desarrollar las zonas de especial interés rural, económico y social – Zidres.

Argumenta que el aparte demandado es, desde el punto de vista técnico, pertinente, porque vincula a los profesionales con estudios de maestría y doctorado al desarrollo de las Zidres a través de proyectos productivos y de investigación. Adicionalmente, considera que la medida es idónea por las siguientes razones:

(ii) La baja disponibilidad de recurso humano con maestría y doctorado relacionados con el sector agropecuario, produce un desbalance entre oferta y demanda, que resulta más crítico en los territorios rurales.

(iii) Y los incentivos y apoyos previstos en la Ley estimulan la vinculación efectiva de los

profesionales con maestría y doctorado a los proyectos productivos o de investigación que se adelanten en el marco de las Zidres, lo que promueve la permanencia de este recurso humano en los territorios rurales convirtiéndolos en actores locales que contribuyen más directamente con los sistemas territoriales de innovación.

2. Intervenciones de instituciones académicas

2.1. Universidad del Rosario

Rocío del Pilar Peña Huertas y Alejandro Abondano Romero, docente e investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, respectivamente, intervienen en apoyo de la demanda con base en dos argumentos:

(i) Sostienen que el texto acusado vulnera el derecho a la igualdad en tanto la norma acusada establece un trato distinto e injustificado, para dos grupos de personas que son equiparables entre sí, que comparten una formación en disciplinas afines al agro. Se trata, por una parte, de los profesionales que cuentan con títulos de posgrado, quienes tienen la posibilidad de acceder a los beneficios e incentivos de que trata el artículo 7° de la Ley 1776, cuando decidan hacer parte de los proyectos productivos y de investigación cuya implementación propone esta Ley; y de otra, los que ostentan únicamente el título de pregrado en las mismas disciplinas y no tienen ese mismo acceso.

Exponen que es comprensible que el Legislador haya querido incentivar el ingreso de profesionales con determinadas habilidades a los proyectos previstos por la Ley, con el fin de fortalecer el capital humano de los mismos y acrecentar sus opciones de éxito. No obstante, subraya, dentro del trámite legislativo, no consta una justificación para este tratamiento diferenciado.

Recuerdan que, como lo ha señalado esta Corporación, el Legislador se encuentra facultado para exigir títulos de idoneidad a los profesionales cuando así lo requiera el interés general. Por ello, estiman que si bien está justificado que el Legislador fomente, en favor del interés general, la entrada de profesionales con especiales habilidades investigativas a los proyectos de investigación y desarrollo, no puede predicarse lo mismo de los proyectos productivos, respecto a los cuales no media ninguna justificación constitucional para que subsista esta distinción. Por el contrario, la vinculación de profesionales en disciplinas afines al agro a los proyectos productivos, también supone una adición nada despreciable al capital humano de los mismos y, por ende, acrecienta sus opciones de éxito.

(ii) De otra parte, alegan que el parágrafo 4 impugnado, además, transgrede el objetivo constitucional consagrado en el artículo 64 de la Carta Política. En su concepto, a pesar de las objeciones de constitucionalidad que se puedan formular frente a algunos aspectos de la ley Zidres, una de las razones que impulsó el trámite de esta Ley fue precisamente el cumplimiento del deber constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios. En ese propósito “la Ley otorga los incentivos del artículo 7o únicamente a los proyectos que integren como asociados a los pequeños y medianos productores. De esta manera, se intentó asegurar la participación de la población rural menos aventajada en los proyectos productivos que se emprendan. Esta decisión tiene que ver, a todas luces, con la necesidad de cumplir con el mandato constitucional referente

al deber del Estado de garantizar a la población agraria un nivel de vida adecuado".

Sin embargo, exponen, el parágrafo acusado desatiende el propósito que se inscribe en el artículo 7°, comoquiera que "sin mediar ninguna salvedad, este aparte de la norma permite que los profesionales con posgrados en disciplinas afines al agro que se vinculen con proyectos productivos o de investigación, sean merecedores de esos mismos incentivos previstos para los proyectos con pequeños y medianos productores, las mujeres rurales, trabajadores rurales y campesinos".

Refieren que la norma, tal como se encuentra redactada, permite que los proyectos que involucren profesionales con los posgrados requeridos sean acreedores de los beneficios del artículo 7° sin importar si asocian o no, a pequeños y medianos productores, a mujeres rurales, trabajadores rurales y/o campesinos.

De esta manera, se desdibujaría la intención inicial y formal del Legislador que se dirigía a cumplir con el deber constitucional del artículo 64 de la Constitución. En su lugar, esta voluntad expresada en la exposición de motivos termina por perder el propósito inicialmente concebido al otorgar incentivos a los proyectos productivos que corresponderían, exclusivamente, a aquellos que asocian pequeños productores.

En esta medida, sostienen, el aparte acusado favorece a otros sectores poblacionales no vulnerables en el emprendimiento de proyectos productivos y de investigación. Al conceder este beneficio, "los profesionales con títulos de posgrado en disciplinas afines al agro, contarán con una ventaja contundente frente a las demás poblaciones, estas sí vulnerables, cuyos derechos pretenden formalmente ser garantizados por el artículo 7o de la Ley".

2.2. Universidad del Atlántico

Francisco Borrero Brochero, docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Atlántico, interviene con el fin de apoyar los argumentos de la demanda.

Parte por reconocer que la norma debe ser analizada en conjunto o en armonía con las normas de la misma ley que se refrieren a su objeto. Y que bajo este punto de vista, el fin de la Ley también puede ser cumplido con la intervención de los profesionales en las disciplinas agropecuarias y agrícolas independientemente que tengan estudios de posgrados en los niveles de maestría o doctorado. También señala que el ejercicio de la potestad de configuración del legislador no es absoluta, pues tiene sus límites.

Sin embargo, considera que existe un trato desigual y discriminatorio en contra de aquellas personas profesionales en disciplinas agropecuarias y agrícolas. Para el interviniente, el artículo 7º de la Ley establece una serie de incentivos y estímulos mínimos para los proyectos productivos aprobados, pero la disposición demandada los limita a aquellos profesionales que tengan maestría y doctorado afines a las actividades agrícolas, excluyendo a aquellas personas que son profesionales de este mismo sector. Esta diferenciación, constituye, en su criterio, una desigualdad de trato.

Concluye que la norma, así vista, impide que los profesionales en las disciplinas agropecuarias y agrícolas que no tengan estudios de posgrados en los niveles de maestría o

doctorado puedan también ser beneficiarios de esos estímulos e incentivos previstos en la Ley.

2.3. Universidad Nacional De Colombia

Aura María Cárdenas, coordinadora del equipo asesor-docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, presenta una intervención en la que considera que la Corte debe emitir un fallo inhibitorio en el proceso de la referencia.

Señala que la demanda no cumple con el requisito de razonabilidad dispuesto en el Artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, debido a que el cargo no fue adecuadamente formulado, y en esa medida no plantea una contradicción real y objetiva entre el aparte legal demandando y el Artículo 13 Superior.

Argumenta que, por el contrario, los apartes acusados no excluyen que los profesionales en temas agrarios y agropecuarios, sin títulos de maestría y doctorado, puedan ser pasibles de beneficios como incentivos y financiamiento. Una persona que cuente con un diploma universitario (profesional) en una disciplina afín al mundo rural, podrá ser beneficiada de la oferta institucional que prevé la Ley 1776 de 2016. No es cierto, como lo sostienen las accionantes, que el enunciado normativo censurado prohíba que los profesionales accedan a beneficios legales. En una adecuada y sistemática hermenéutica de todo el artículo 7°, así como de toda la Ley, es imposible concluir que los vocablos atacados tienen como consecuencia que se excluya a los profesionales de los beneficios que establece la normatividad.

En segundo lugar, la demanda tampoco cumple con el requisito de “especificidad”, puesto que las demandantes no cumplieron la obligación de indicar por qué el Legislador incurrió en una discriminación injustificada al usar como criterio de trato diferenciado, estar en posesión de un diploma de posgrado de maestría o doctorado. Tampoco indicaron por qué un profesional sin título de maestría o doctorado debe ser tratado igual que un profesional que cuenta con estudios de posgrado. Y conforme al precedente de la Corte, esta es una carga argumentativa que debe cumplir quien impugna una norma legal por supuesta vulneración al derecho a la igualdad.

En tercer lugar, encuentra que la acusación carece de “pertinencia” en atención a que no se ofrecen argumentos constitucionales para atacar el apartado cuestionado. Por el contrario, las demandantes acuden a argumentos de conveniencia y oportunidad, al afirmar que quien mejor conoce el campo y las labores agrícolas son los profesionales en temas afines al mundo agrario, aunque no posean diplomas de maestría o doctorado.

Finalmente, alega que la acusación no cuenta con “suficiencia”, en tanto el escrito impugnatorio no genera duda sobre la inexequibilidad de las disposiciones demandadas.

1.4. Universidad Industrial De Santander

Javier Alejandro Acevedo Guerrero, Ernesto Rueda Puyana y Clara Inés Tápias Padilla, en representación del Grupo de Litigio Estratégico de la Escuela de Derecho de la Universidad

Industrial de Santander, presentan una intervención con el fin de apoyar la exequible de la disposición demandada.

Luego de referirse a algunos criterios doctrinales sobre el principio de igualdad, señalan que de la demanda no se logra extraer con claridad cuál es el motivo de la inconformidad, pues no existe un trato desigual. No obstante, de la demanda infieren que la inconformidad de las accionantes radica en el trato discriminatorio para aquellos profesionales que no ostentan títulos de maestría o doctorado.

De otra parte, consideran que la norma demandada debe ser leída de forma integral para poder hacer un ejercicio hermenéutico adecuado. Para los intervinientes, el texto de la norma acusada deja ver con claridad que los estímulos están destinados a varios beneficiarios: los campesinos, trabajadores agrarios (sin calificación profesional de ninguna naturaleza), mujeres rurales y a los empresarios "siempre y cuando integren como asociados al pequeño y mediano productor".

Adicionalmente, señalan que dentro de la libertad de configuración normativa, el legislador entiende que se deben estimular los proyectos productivos, o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres, incluyendo dentro de los posibles beneficiarios de los estímulos financieros, a los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario. Lo que no hace, en modo alguno, discriminación para los demás profesionales, que pueden lograr los mismos beneficios, en su calidad de campesinos, trabajadores agrarios o empresarios.

Finalmente, consideran que si bien el legislador establece una calificación especial a los profesionales en áreas afines al sector agropecuario, ésta obedece a la necesidad de generar nuevos conocimientos desde los proyectos técnicos, sean estos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico, con la finalidad de buscar la soberanía e independencia social, económica y científica, en la Zonas a que se refiere la Ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación encargada, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, presentó su concepto para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del apartado normativo demandado.

En criterio de la Jefe del Ministerio Público, el presunto trato discriminatorio entre los profesionales agropecuarios y agrícolas, en beneficio de los profesionales que cuentan con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, debe resolverse a través de un test de igualdad.

En particular, considera que debe aplicarse el test ordinario de igualdad, toda vez que la norma demandada no hace una clasificación de personas a partir de un criterio constitucionalmente sospechoso. Adicionalmente, la norma tampoco menciona o afecta a un grupo social marginado, vulnerable o excluido, ni afecta gravemente algún derecho fundamental diferente al derecho a la igualdad. En este último aspecto, destaca que no existen razones que hagan pensar que la asignación de estímulos para profesionales con un avanzado nivel de estudios limita el derecho a ejercer alguna profesión u oficio, toda vez que

la norma demandada no excluye a los profesionales sin más títulos de un área de trabajo, como tampoco impide que ellos lleguen a ser beneficiarios de los mismos estímulos, sino que simplemente establece una excepción positiva en favor de los profesionales con maestría y doctorado.

Sostiene que una perspectiva integral de la norma –art. 7º– y la Ley –1776– permite advertir que, por regla general, los profesionales en agronomía o áreas agropecuarias en todo caso podrían recibir los estímulos contemplados en los diferentes literales de la norma, siempre y cuando sus proyectos productivos Zidres sean aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Agrega que la misma norma plantea unos beneficiarios adicionales, es decir, destinatarios de incentivos que se establecen por una causa distinta a la aprobación del proyecto. En este grupo se encuentran: (i) los proyectos asociados que integren al pequeño y al mediano productor; (ii) los proyectos que garanticen la adquisición de un porcentaje de tierra agrícola a campesinos, trabajadores agrarios y mujeres agrarias sin tierra; y (iii) los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres.

Al aplicar el test –leve– de igualdad, cuyo objeto es determinar si la medida carece o no de un mínimo de racionalidad, es decir, que no es caprichosa o arbitraria, evidencia que los estímulos e incentivos a la participación de profesionales con títulos de maestría y doctorado en las zonas Zidres no es discriminatorio, por las siguientes razones:

(i) El legislador valoró en sí mismo la participación de los profesionales con maestrías y doctorados en los proyectos productivos y promueve la investigación y el desarrollo tecnológico adelantado por estos profesionales, razón por la que el propósito de la medida cuestionada está íntimamente ligado con la alta tecnificación del campo, fin que sin duda es constitucionalmente admisible.

(ii) En cuanto a la legitimidad y la adecuación de la medida objeto del reproche, efectivamente la norma demandada establece un tratamiento diferente que redunda en el beneficio de unos, pero esto sin que ello implique un perjuicio para otros, y además el tratamiento diferenciado no se produce entre grupos de personas en idénticas condiciones puesto que, de una parte se encuentran los profesionales y de la otra los profesionales con maestría y doctorado. Así, la clasificación que subyace a la norma es válida, pues parte de reconocer el tipo de competencias que se desarrollan en los distintos niveles de pregrado y posgrado.

(iii) Finalmente, el trato proporcionado por la norma demandada a los dos grupos es adecuado, ya que con ella se otorga un beneficio adicional a quienes han adquirido unas competencias sobresalientes, pero sin que ello implique un perjuicio para los profesionales que no tengan esos títulos adicionales y respecto de quienes en todo caso la Constitución no dispone ni ordena algo específico en relación con la necesidad de que a ellos también les corresponda acceder a estos incentivos, es decir, que no se está restringiendo un derecho.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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 las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1779 de 2016.

2. Cuestión preliminar: análisis de la aptitud sustantiva de la demanda

2.1. Algunos de los intervinientes sostienen que la Corte debe declararse inhibida para emitir una sentencia de fondo, debido a que la demanda no cumple con los requisitos sustanciales exigidos por la jurisprudencia para ejercer en debida forma la acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, el apoderado del Departamento Nacional de Planeación sostiene que la demanda se funda en consideraciones e hipótesis de carácter vago y subjetivo que devienen en falta de precisión, suficiencia y claridad. De otra parte, la coordinadora del equipo docente de la Universidad Nacional agrega que la demanda no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia pues parte de una falsa premisa, no indica por qué el legislador incurrió en una discriminación injustificada, tampoco ofrece argumentos constitucionales para atacar la constitucionalidad de la norma, y no genera dudas sobre la inconstitucionalidad que de ella se pueda predicar.

2.2. Esta Corte ha explicado que el juicio de inconstitucionalidad es un desarrollo del derecho político previsto en el artículo 40-6 de la Carta, el cual, por su naturaleza pública, no está sometido a condiciones técnicas especiales, razón por la que la actuación de la Corte está guiada por el principio pro actione.3 No obstante la anterior regla general, también se ha precisado que la demanda de inconstitucionalidad debe cumplir unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa que permitan a la Corte adoptar una decisión de fondo.

2.3. De esa manera, este Tribunal ha explicado que dentro de los requisitos formalmente establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 19914, se exige que la demanda esté sustentada en una argumentación básica (núm. 3º art. 2° Dcto. 2067/91), que desde el punto de vista lógico, permita inferir la posible inconstitucionalidad de la norma demandada. Para ello, es necesario que dicha argumentación sea inteligible, precisa y que plantee un reproche de constitucionalidad a una norma de rango legal. Por lo anterior, se han desarrollado un conjunto de requisitos argumentativos que deben concurrir para que en el juicio abstracto de constitucionalidad sea procedente el estudio de validez de una norma. El desarrollo de este conjunto de presupuestos no es una determinación arbitraria, sino que corresponde al cumplimiento de fines constitucionalmente valiosos, como la auto-restricción judicial y la garantía y respeto del derecho a la autonomía del ciudadano demandante quien define de manera principal el ámbito de ejercicio del control de constitucionalidad.

2.4. Con base en estos postulados, la Corte ha señalado que los cargos formulados por un demandante deben cumplir los siguientes requisitos sustanciales o de razonabilidad: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.5 La claridad hace referencia a la coherencia argumentativa que permite entender en qué sentido la disposición acusada es inconstitucional y cuál es su justificación. La certeza hace referencia a que los cargos estén dirigidos a cuestionar un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado, esto implica que la proposición normativa demandada esté efectivamente

contenida en la disposición acusada y que no sea una inferencia del actor, o que haga parte de otras normas que no fueron demandadas.

La especificidad se cumple cuando la demanda contiene por lo menos un cargo concreto de orden constitucional, razón por la que no se puede basar en argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionen directamente con las disposiciones acusadas.6 La pertinencia consiste en que los cargos estén construidos a partir de argumentos de índole constitucional, es decir en la apreciación del contenido de una norma Superior con la que se compara el precepto demandado7, por lo tanto los argumentos no pueden fundarse en simples consideraciones legales o doctrinarias, ni en la interpretación subjetiva o de conveniencia de la norma acusada, o en una problemática particular y concreta. Finalmente, la suficiencia exige que (i) los argumentos de inconstitucionalidad expongan todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad, y (ii) que tengan el alcance persuasivo que despierte una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada8.

2.5. En el caso que ahora se analiza, alguno intervinientes alegan que la demanda incumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, razón por la que la Corte procederá al análisis de su presunto incumplimiento.

2.5.1. El requisito de claridad se encuentra cumplido debido a que las accionantes explican de manera coherente y lógica que, en primer lugar, la norma demandada excluye de manera injustificada a los profesionales del agro que no cuentan con maestría o doctorado de los incentivos previstos por la Ley 1776 de 2016, sin tener en cuenta que también están capacitados para adelantar los proyectos productivos o de investigación a que alude la norma. En este sentido, alegan que la disposición acusada vulnera el mandato constitucional de igualdad (art. 13 C.N.) cuando exige dar trato igualitario en situaciones en las que son mayores las similitudes que las diferencias.

De otra parte, sostienen que las personas con un título profesional en áreas afines al sector agrario y agropecuario merecen el mismo trato que aquellas que, siendo profesionales en otras disciplinas, realizaron una maestría o un doctorado en dichas áreas. Igualmente, explican que la norma establece unos incentivos a un conjunto de sujetos –campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios–, sin exigirles ningún tipo de título, conocimiento o experiencia en temas del sector agrario, no obstante, la norma excluye de tales beneficios a los profesionales del “agro” que no cuenten con posgrados de maestría y doctorado.

2.5.2. En cuanto a la certeza, la Sala estima que esta se encuentra cumplida puesto que las accionantes ofrecen una interpretación plausible del enunciado demandado, que presuntamente transgrede el principio constitucional de igualdad. En este sentido, las ciudadanas afirman que de la disposición impugnada se desprende una proposición normativa según la cual los incentivos y estímulos previstos en el artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 serán un beneficio para los profesionales que cuenten con estudios de maestría y doctorado en áreas afines al sector agrícola y agropecuario, pero con exclusión de los profesionales que no cuentan con títulos en aquellos niveles de posgrado.

En efecto, de la norma se desprende que aquellos profesionales que no acrediten los niveles

de estudios requeridos en el enunciado normativo demandado no podrán acceder a los incentivos y estímulos previstos en la Ley (art. 7º L. 1776/16). De esta manera, al verificar que el contenido legal es cierto, y que se desprende del texto de la norma, la exigencia de certeza está satisfecha.

2.5.3. En lo relativo a la especificidad, la demanda cumple con el requisito, en tanto se formula al menos un cargo según el cual existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución. En concreto, el cargo planteado señala que la expresión "los profesionales con maestría y doctorado", contenida en el parágrafo 4º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 vulnera el principio constitucional de igualdad, al conceder incentivos y estímulos a los profesionales con posgrado en las áreas del agro, con exclusión de aquellos que no tiene dicho nivel de estudios en la misma área.

2.5.4. Para la Corte, la argumentación expuesta por las demandantes cumple con la exigencia de pertinencia debido a que lleva a considerar una problemática objetiva por la posible exclusión injustificada por parte del legislador, de aquellos profesionales que a pesar de ser parte del sector agrícola y agropecuario no podrían acceder al conjunto de incentivos y estímulos que establece la Ley 1776 de 2016. Esta situación corresponde a una posible vulneración del principio constitucional de igualdad, que ameritaría un pronunciamiento de la Corte Constitucional.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte encuentra que la demanda cumple con los requisitos de aptitud sustantiva, razón por la que es viable analizar de fondo la constitucionalidad de la disposición demandada.

3. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

3.1. En el presenta asunto, las ciudadanas Janith Ximena Díaz Díaz y Catteryne Amaya Tovar demandan la inconstitucionalidad de un segmento del parágrafo 4º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 por considerar que contraría el principio constitucional de igualdad contenido en los artículos 13 de la Constitución Nacional, 1º y 7º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las demandantes sostienen que el apartado normativo demandado vulnera el principio-derecho a la igualdad al permitir que sólo los profesionales con maestría y doctorado de áreas afines al sector agropecuario y agrario accedan a los incentivos y estímulos creados para los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en desarrollo de las Zidres. En particular, consideran que la norma excluye irrazonablemente a quienes siendo únicamente profesionales en áreas afines al sector agropecuario, "deberían ser (…) los más beneficiados por este tipo de incentivos". También alegan que el trato diferenciado que establece la norma no está justificado y que no tiene en cuenta que los profesionales en áreas agropecuarias y agrícolas tienen las habilidades suficientes para desarrollar proyectos productivos, y por tanto para acceder a los incentivos previstos en el artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.

3.2. En las intervenciones presentadas, algunas de estas, al igual que el concepto del Ministerio Público, coinciden en términos generales en que la norma debe ser declarada exequible. En particular, se argumenta que no existe ningún trato desigual porque, entre

otras cosas, la demanda realiza una lectura descontextualizada de la norma impugnada. Sostienen, básicamente, que (i) la finalidad de la norma es generar conocimiento técnico y científico, (ii) que el legislador tiene libertad para fijar ciertos requisitos para acceder a beneficios e incentivos como los señalados en el artículo 7º de la Ley 1776 de 2016, y que (iii) en todo caso los profesionales de las áreas agrícolas y agropecuarias sí están incluidos dentro del grupo previsto en la norma.

Otras de las intervenciones indican que la disposición normativa demandada debe ser declarada inexequible, toda vez que no existe una razón que justifique el trato diferenciado que prevé la norma en favor de los profesionales que ostenten títulos de maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, frente a los que ostentan únicamente título de pregrado. Tampoco existe certeza sobre la necesidad de la medida, pues los proyectos productivos de la Ley de Zidres no dependen de la formación académica, y porque la inexequibilidad de la norma cobijaría a todos los profesionales de las áreas del sector agropecuario y agrícola, lo que sería más concordante con los fines de la Ley. Igualmente, aducen que la norma contraría los fines del artículo 64 de la Constitución pues no establece claramente que los profesionales con maestría y doctorado deban asociar a pequeños y medianos productores, razón por la que termina por favorecer a sectores de la población que no son vulnerables.

3.3. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte encuentra que debe determinar si el segmento demandado del parágrafo 4º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 contraría el principio de igualdad, al establecer que “los profesionales con maestría y doctorado” en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres, serán también beneficiarios de los incentivos previstos en la Ley.

3.4. Para resolver el anterior problema jurídico la Corte utilizará la siguiente estructura metodológica: en primer lugar, (i) reiterará la jurisprudencia constitucional en relación con el principio de igualdad y el test que se utiliza para resolver controversias respecto de su presunta vulneración; (ii) posteriormente, se referirá a la libertad de configuración del legislador en relación con la exigibilidad de títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión u oficio; adicionalmente, (iii) hará una breve referencia al sistema de incentivos y beneficios previsto como instrumentos de fomento de los proyectos productivos que establece la Ley 1776 de 2016, y dentro de este último apartado, adicionalmente, (iv) se analizará el contexto normativo y el alcance del precepto demandado; finalmente, la Corte, con base en los aspectos previos, (v) estudiará la constitucionalidad de la norma demandada.

4. El principio y derecho constitucional a la igualdad. El juicio –test– de igualdad en el análisis de posibles vulneraciones al principio de igualdad. Reiteración de jurisprudencia

4.1. Como ha explicado esta Corte, el principio y derecho constitucional a la igualdad (art. 13 C.N.) es uno de los pilares fundamentales en los que se funda el Estado Social de Derecho.9 La definición y concreción de sus elementos definitorios, su estructura, contenido y alcance han sido producto del prolífico y decantado desarrollo que la jurisprudencia constitucional ha adelantado, tanto en materia de tutela como de control abstracto de constitucionalidad.10

4.2. Desde sus inicios, esta Corporación ha entendido que el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política presenta una estructura compleja que comprende diversas facetas.11 La primera de ellas (inciso 1º, art. 13 C.N.) se manifiesta a través de la denominada "igualdad formal" según la cual todos los ciudadanos merecen el mismo tratamiento ante la ley y por tanto prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas.12 Esta definición es un rasgo definitorio de nuestro Estado de Derecho, en el que el carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares13, expresan las notas centrales de esta dimensión.

4.3. Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada "igualdad material". Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial –de carácter favorable–, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos.14

4.4. En desarrollo de la faceta de la igualdad material, la Corte ha señalado que en algunos casos la aplicación del principio de igualdad supone importantes retos en lo que a la distribución de bienes escasos y cargas públicas hace referencia.15 En estos ámbitos, el legislador y otras autoridades a las que les compete la ejecución de políticas públicas, suelen basar su decisión en las condiciones de igualdad y mérito, aunque también han considerado necesario implementar medidas positivas (o afirmativas) para corregir una distribución inequitativa de tales bienes, originada en circunstancias históricas de discriminación, o en situaciones de marginamiento social y geográfico.16

Dicha distribución genera diversas dudas acerca de los criterios relevantes para adelantar su determinación. Si bien el mérito y la igualdad de oportunidades son elementos esenciales, el Estado no es ajeno a aspectos como la diferencia étnica y cultural o las necesidades que enfrentan diversos grupos humanos, en un momento histórico determinado. Es por ello, que la Corte ha concluido que la distribución de beneficios y cargas implica la decisión de otorgar o imponer algo a determinadas personas o grupos y, por lo tanto, una distinción, lo que demuestra la relación entre distribución e igualdad.17

4.6. Además de lo anterior, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte ha precisado que el derecho y principio a la igualdad, es un concepto "relacional" porque siempre se analiza frente a dos situaciones o personas que pueden ser comparadas a partir de un criterio determinado y jurídicamente relevante.19 Igualmente, se ha explicado que no constituye un mecanismo "aritmético" de repartición de cargas y beneficios, en tanto toda sociedad debe adoptar decisiones políticas que implican, en cierto momento histórico, mayores beneficios para ciertos sectores, en detrimento de otros. Esas decisiones, adoptadas por mecanismos democráticos, no pueden ser juzgadas a priori, como incompatibles con el principio de igualdad, sino que constituyen complejos problemas de justicia (distributiva), en los que la razonabilidad de las distinciones involucra principios que definen la visión y los fines que una

comunidad política defiende para sí.20

4.7. Al ser necesario que el principio de igualdad tenga que ser concretado21, la jurisprudencia constitucional se ha aproximado al mandato de igualdad en la casuística, de manera que ha advertido22 que no existen, en la práctica, situaciones idénticas, ni supuestos absolutamente diferentes23. Lo que se presenta, en cambio, son supuestos (situaciones, personas, grupos) con igualdades y desigualdades parciales, así que la tarea del juez consiste en determinar cuáles poseen mayor relevancia desde criterios normativos contenidos en el ordenamiento jurídico, para concluir si deben o no recibir el mismo tratamiento por parte del derecho24. Lo anterior, ha llevado a concluir a la Corte que no todo trato diferente es reprochable desde el punto de vista constitucional, pues un trato diferente basado en razones constitucionalmente legítimas es también legítimo, y un trato diferente que no se apoye en esas razones debe considerarse discriminatorio y, por lo tanto, prohibido.

4.8. La evaluación judicial de las acciones estatales, entre ellas las medidas legislativas que imponen tratamientos diferenciados respecto de la distribución de un bien social escaso o de, en general, una posición jurídica particular a favor de una persona o grupo, se rige por reglas específicas, consolidadas por la jurisprudencia constitucional. Las etapas de este procedimiento constituyen los aspectos preliminares del desarrollo del juicio de igualdad.

4.9. Un primer paso del análisis consiste en identificar, como presupuesto lógico de todo juicio de igualdad, los sujetos entre los cuales se predica el tratamiento presuntamente desigual y el parámetro (tertium comparationis) que los hace comparables entre sí.25 El segundo paso, consiste en determinar el nivel de intensidad del juicio de igualdad, de acuerdo a la naturaleza de la medida analizada y la afectación que sobre un derecho, garantía o posición jurídica implica; finalmente, se debe realizar el escrutinio de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, conforme al grado de exigencia de la intensidad que corresponda al caso analizado.26

4.10. La versión más decantada de esta metodología ha llevado a desarrollar lo que en la jurisprudencia constitucional se ha denominado el “juicio integrado de igualdad”, el cual permite establecer si las razones que fundan una medida que conlleva a un trato diferenciado son constitucionalmente admisibles. Este método se basa en la utilización del juicio de proporcionalidad con distintas intensidades, de acuerdo con el ámbito en el que se haya adoptado la decisión controvertida, y concretamente, propone mantener una relación inversamente proporcional entre la facultad de configuración del legislador y la facultad de revisión del juez constitucional, con el fin de proteger al máximo el principio democrático.

4.10. El proceso de desarrollo de esta herramienta constitucional proviene de las tempranas preocupaciones de la jurisprudencia constitucional por establecer las razones constitucionalmente legítimas para restringir los diferentes derechos constitucionales involucrados en una intervención por parte del Estado. Por tal motivo, la Corte desde sus primeros pronunciamientos señaló que las posibles afectaciones de los derechos de los ciudadanos por parte de las autoridades públicas debían ser proporcionales.27

4.11. En una primera etapa, la utilización del juicio de igualdad, se basó en el análisis de la razonabilidad y proporcionalidad de medidas diferenciales (juicio de igualdad de origen

europeo), debido a la influencia de los adelantos jurisprudenciales de los Tribunales Constitucionales de España28, Alemania29 y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como en la doctrina especializada30. En varios pronunciamientos, la Corte explicó que el juicio de proporcionalidad constituía una herramienta analítica poderosa, debido a la rigurosidad de cada uno de sus pasos.31

En la perspectiva del test de proporcionalidad, el análisis de igualdad recibía, en un primer nivel, el nombre de juicio de razonabilidad, y consistía en determinar simplemente si las medidas adoptadas por los órganos competentes, que suponen una diferenciación entre dos grupos, estaban apoyadas en razones constitucionalmente legítimas.32 En un segundo nivel, se utilizaba el "juicio de proporcionalidad" para valorar si la medida restringía desproporcionadamente además de la igualdad, los derechos fundamentales de una, o de algunas personas, en este caso, el análisis se componía por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.33

4.12. No obstante la importancia y los avances que implicó el test de proporcionalidad para el análisis de la afectación del derecho a la igualdad, la Corte evidenció que este podía resultar un poco rígido, pues no permitía ejercer un control más o menos estricto, en consideración al ámbito en que se adoptaba la medida y en atención a los grupos sobre los que recaía la misma.34

4.13. Por estas razones, la jurisprudencia constitucional abrió una segunda etapa metodológica del juicio de igualdad en la que decidió incluir en su análisis otras herramientas hermenéuticas (juicio de igualdad de origen estadounidense) que recaían sobre las medidas potencialmente restrictivas del derecho a la igualdad.35 Esta versión del test de igualdad incorporó, precisamente, la posibilidad de realizar escrutinios con diferentes grados de intensidad, lo que permitió que este Tribunal Constitucional tuviera en cuenta la importancia del principio democrático efectuando un análisis inversamente proporcional a la facultad de configuración del legislador en cada ámbito del orden jurídico36.

4.14. Como se viene comentando, esta versión del test de igualdad –norteamericano– se caracteriza porque se desarrolla mediante tres niveles de intensidad. En el primero de ellos, que constituye la regla general, se aplica un control débil o flexible, en el cual el estudio se limita a determinar si la medida adoptada por el legislador es potencialmente adecuada o idónea para alcanzar un fin que no se encuentra prohibido por la Constitución. El segundo nivel de intensidad conlleva a un juicio intermedio que se aplica a escenarios en los que la autoridad ha adoptado medidas de diferenciación positiva o de acciones afirmativas. En este análisis el examen consiste en determinar que el sacrificio de parte de la población resulte proporcional al beneficio esperado por la medida frente al grupo que se pretende promover. Finalmente, el nivel de mayor intensidad se realiza a través de un examen estricto que corresponde a las situaciones en las que el legislador, al establecer un trato discriminatorio, parte de categorías sospechosas, como la raza, la orientación sexual o la filiación política. En tal caso, el legislador debe perseguir un fin imperioso, y la medida debe mostrarse como la única adecuada para lograrlo.

4.15. Finalmente, en una tercera etapa, a partir de los fallos C-093 de 200137 y C-673 de 200138, esta Corte consideró la posibilidad de aprovechar las ventajas de cada uno de los

test, debido a que en el fondo confluyen herramientas hermenéuticas compatibles, en tanto se estructuran a partir de un análisis de medios y fines alrededor de las decisiones de los poderes públicos.39 Con ello, consideró este Tribunal que se aprovecharía, entonces, el mayor poder analítico del juicio de proporcionalidad, con el carácter diferencial del test de igualdad.40

4.16. Adoptó, entonces, el test integrado que implica una aplicación del juicio de proporcionalidad con distintas intensidades, de acuerdo con el ámbito en el que se haya adoptado la decisión controvertida. Concretamente, propone mantener una relación inversamente proporcional entre la facultad de configuración del legislador y la facultad de revisión del juez constitucional, con el fin de proteger al máximo el principio democrático.

4.17. Adicionalmente, la Corte ha realizado algunas precisiones metodológicas en torno al test integrado de igualdad, que resultan de gran importancia cuando se utiliza para enjuiciar las decisiones legislativas.41 En primer lugar, el test integrado se basa en casos tipo, y no puede abarcar toda la complejidad de los procesos constitucionales en que se discute la violación a la igualdad. Los criterios establecidos en estos son, sin duda la guía esencial, para que el Tribunal constitucional decida si opera pro legislatore (y por lo tanto pro principio democrático) o si lo hace pro libertad (es decir, privilegiando el control estricto, en defensa de los derechos de la persona). Pero la decisión acerca de qué test aplicar dependerá también de la ponderación de esos criterios en cada escenario novedoso, que involucre factores a favor de una u otra intensidad.

La segunda precisión radica en la necesidad de adecuar los conceptos del test definidos desde el año 2001 al concepto actual de derechos fundamentales edificado por la Corte Constitucional. Estas precisiones no constituyen un abandono a los tres tipos de intensidad del test (leve, moderado, estricto), ni una modificación a la jurisprudencia en torno al principio de igualdad. Implica únicamente que es necesario que los conceptos usados por la Corte en los distintos escenarios guarden armonía para evitar confusiones en los operadores jurídicos, como actualmente podría pasar con ocasión del uso de la dicotomía “derechos fundamentales” y “derechos no fundamentales” en las decisiones del año 2001.

4.18. Esta dicotomía fue superada por la jurisprudencia de la Corte al indicar algunos elementos de los derechos fundamentales, que se dirigen a destacar su carácter interdependiente e indivisible, y que llevan a matizar la distinción conceptual entre derechos fundamentales y derechos sociales, o entre derechos de abstención y de prestación.42 Esta concepción de los derechos constitucionales debió ser abandonada por la jurisprudencia de la Corte, pues generaba profundos inconvenientes teóricos y dogmáticos.43

4.19. Con base en tales consideraciones, la Corte ha concluido que para el desarrollo del test de igualdad se debe distinguir entre las obligaciones de aplicación inmediata, ligadas tanto de facetas positivas como negativas de los derechos, y las obligaciones de naturaleza progresiva, concediendo un mayor margen al legislador para el desarrollo de las segundas.

4.20, En síntesis, y con base en las precisiones conceptuales y metodológicas antes señaladas, la Corte ha utilizado el test integrado de igualdad de la siguiente manera:

El test leve de razonabilidad, se ha utilizado en ciertos casos que versan exclusivamente sobre materias (i) económicas, (ii) tributarias o (iii) de política internacional, sin que ello signifique que el contenido de una norma conduzca inevitablemente a un test leve.44 Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, es decir, se verifica si el fin y el medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero.45

El test intermedio de razonabilidad ha sido empleado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional entendida en su faceta negativa o prestacional mínima y exigible de forma inmediata en virtud de la Constitución o el DIDH. En este test se verifica si la medida objeto de análisis busca cumplir un fin constitucionalmente legítimo, si es necesario para cumplir ese objetivo y no incorpora una afectación mayor que el beneficio obtenido, y si la medida no es desproporcionada en sentido estricto.46

Finalmente, el test estricto de razonabilidad se utiliza en ciertos casos, como por ejemplo (i) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; (ii) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; (iii) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, entendido en su faceta negativa o prestacional mínima y exigible de forma inmediata en virtud de la Constitución o el DIDH; y (iv) cuando se examina una medida que crea un privilegio.

Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer “si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo”. 47 Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a “si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales” 48.

4.21. En suma, la jurisprudencia constitucional ha definido una metodología específica para la evaluación, en sede judicial, de las medidas que son acusadas de ser contrarias al principio de igualdad. Las etapas de ese análisis, según lo expuesto, versan sobre (i) la identificación de los sujetos o situaciones reguladas por la medida y el parámetro de comparación predicable de los mismos (tertium comparationis); (ii) la escogencia del nivel de intensidad (leve, intermedio o estricto) del juicio de igualdad, de acuerdo con la naturaleza de la medida analizada; y (iii) la aplicación del test, conforme con los grados de exigencia que prevea el grado de intensidad escogido.49

5.1. Esta Corte ha explicado que el Congreso de la República, por mandato constitucional (arts. 150 a 170. C.N.), tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia, otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país.50 Dicha libertad se encuentra realzada en la posibilidad discrecional para (i)

expedir las leyes in genere, (ii) interpretarlas, (iii) reformarlas y (iv) derogarlas.51 No obstante lo anterior, dicha libertad debe estar de conformidad con las limitaciones y requisitos que la Constitución señale, como cuando se le asigna a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (art. 121 C.P.), o las cláusulas constitucionales que imponen límites a la configuración del legislador sobre asuntos específicos.52

5.2. Son varios los ámbitos en los cuales se desarrolla la cláusula general de competencia del Congreso de la República. Uno de dichos campos de regulación está relacionado con la posibilidad de exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones y oficios. Dicho ámbito de regulación está previsto en el artículo 26 de la Constitución de 1991. En este artículo se establece que, "[t]oda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social".

5.3. Sobre el tema, la jurisprudencia constitucional53, ha explicado que la potestad del legislador para exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones y oficios está más ligada al derecho a ejercer la profesión o actividad elegida que al derecho a escoger profesión u oficio.54 Esta es una diferencia importante, porque es en la esfera del ejercicio de la profesión en donde el individuo se proyecta en la esfera de los derechos de los demás ciudadanos, y donde puede verse comprometido, eventualmente el interés social. De ahí la posibilidad de regulación del legislador.

5.4. Con base en esta distinción, la Corte ha señalado que la exigencia de títulos comporta una garantía para la sociedad de que el titular y portador del mismo es una persona idónea y competentes en el área del conocimiento que corresponda, y que ha sido formada de acuerdo con los niveles de exigencia que implican un mínimo de condiciones para el ejercicio responsable de su profesión u oficio.55

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la potestad constitucional otorgada al legislador para requerir ciertos títulos de idoneidad, constituye una forma para "hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica"56, así como una manera de "acreditar la preparación académica y científica que exige la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades."57 No obstante, la amplia libertad de configuración del legislador para exigir títulos de idoneidad también cuenta con límites, pues no es posible "imponer condiciones exageradas, o poco razonables, que anulen los derechos a ejercer una profesión y al trabajo."58

5.5. De la misma manera, la Corte ha precisado que en la regulación del derecho al ejercicio de escoger profesión u oficio y la exigibilidad de títulos de idoneidad, debe respetar "las garantías de igualdad y libertad que protegen este derecho, y por tanto "las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos."59

5.6. En cuanto a los límites que debe observar el legislador en relación con la libertad de configuración para determinar requisitos para obtener el título profesional, la Corte ha señalado algunos parámetros60 como: "(i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a reserva de ley; (ii) necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional, por

lo que las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución; (iii) adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; y (iv) las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta."61

5.7. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional también ha emitido algunos pronunciamientos en los que ha cuestionado el ejercicio de la potestad de regular los títulos de idoneidad de profesiones u oficios, y en los que ha trazado algunas pautas. Así por ejemplo, la Corte ha considerado que los errores de técnica legislativa, pese a no ser deseables en las disposiciones legales que regulan el ejercicio de las profesiones u oficios, no constituyen en principio, por sí solos, una violación de aquella libertad, no obstante pueden tener una entidad tal si conllevan a una interpretación irracional de la Ley que contraríe la Constitución62. Igualmente, ha señalado que no se vulnera la libertad de configuración del legislador cuando se regula en épocas distintas y de manera diversa una determinada actividad profesional.63 Y también ha señalado que se puede establecer una reglamentación específica para una determinada profesión, pese a que existe una reglamentación general anterior.64

5.8. En síntesis, el legislador cuenta con una amplia potestad para exigir títulos de idoneidad. La Corte ha explicado que estos requerimientos tienen como finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad. No obstante, la libertad de configuración del legislador tiene límites en tanto no se pueden realizar exigencias innecesarias o desproporcionadas que den lugar a discriminaciones prohibidas por la Constitución. Finalmente, la jurisprudencia ha indicado que ciertos defectos de la libertad del legislador para exigir títulos de idoneidad relacionados con la mala técnica legislativa en la regulación de las profesiones u oficios, una modificación que se hace con posterioridad a una reglamentación anterior, o específica de una profesión, así exista una reglamentación general y anterior, pueden convertirse en violaciones de forma o fondo que ameriten la inconstitucionalidad de la regulación.

6. El sistema de estímulos e incentivos dispuesto en la Ley 1776 de 2016 –Zidres–. Reiteración de jurisprudencia

6.1. Recientemente, la Sala Plena de esta Corporación se pronunció sobre el sistema de estímulos e incentivos a los proyectos productivos y de investigación y desarrollo previstos en la la Ley 1776 de 2016 –Zidres–.65 En la sentencia C-077 de 2017, la Corte estudió una acción de inconstitucionalidad en la que se alegaba, entro otros cargos, que el sistema de estímulos e incentivos dispuesto en la Ley de Zidres favorecía a los proyectos productivos agroindustriales y no a un modelo de economía campesina.

Dentro del análisis de los cargos de la demanda, la Corte se refirió a diferentes apartados de las normas que hacían referencia al sistema de incentivos y estímulos previsto en el artículo 7° de la Ley 1776 de 2016. En el marco de dicho análisis, la Corte fijó el "alcance de las normas demandadas", con lo que señaló varios elementos de juicio relevantes para el juicio de constitucionalidad que se adelanta en esta oportunidad.

6.2. De manera general, la Corte recordó que conforme a "los lineamientos que la jurisprudencia de esta Corte ha trazado en torno a los objetivos constitucionales del desarrollo" –art. 334 C.N.–, la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de

configuración normativa para definir el modelo económico y de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas, incluyendo las políticas agrarias. No obstante, tales modelos deben articularse con los postulados que informan nuestro Estado Social de Derecho, como la igualdad material, la equidad, la sostenibilidad, y la participación.

También explicó que la adopción de las políticas agrarias que busquen una explotación más productiva y eficiente de la tierra, incentivando la iniciativa privada, la competitividad y la actividad agroindustrial, deben estar orientadas, en términos generales, por la finalidad de garantizar un nivel de vida adecuado en favor de todos los habitantes rurales y superar progresivamente las desigualdades existentes. Lo anterior, como parte de una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, dando observancia a las exigencias que impone el desarrollo sostenible, la equidad, la seguridad alimentaria y la participación.

6.3. Al referirse a los rasgos esenciales de un modelo de desarrollo para el campo colombiano, con perspectiva hacia la paz, sostuvo, con base en la evidencia técnica en la materia66, que dentro de los principios básicos que deben regir una política de desarrollo rural se contemplan: "(…) Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a la provisión de servicios y bienes públicos, entendidos como aquellos que benefician a la comunidad o a una porción importante de ella en forma colectiva y que, por lo tanto, no pueden ser apropiados o provistos de manera individual (e.g. ciencia, tecnología, innovación, infraestructura de transporte, electricidad, TIC y adecuación de tierras; sanidad agropecuaria; asistencia técnica y acompañamiento integral; seguridad jurídica sobre la propiedad; seguridad y justicia e información)."

6.4. Específicamente, en relación con los incentivos y estímulos previstos en la Ley, señaló que estos se extendían únicamente a los proyectos productivos (art. 3º L. 1776/16) en ella previstos. No obstante, para el efecto estos deben estar inscritos y aprobados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, y deben promover la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida (art. 3°, parágrafo 4°).

6.5. Frente a los cargos en esa oportunidad estudiados, consideró que no incorporaban ningún "constreñimiento" implícito a los campesinos para asociarse a los proyectos. El hecho de que los incentivos, estímulos y beneficios que prevé la ley estén condicionados a que los proyectos productivos asocien a campesinos sin tierra, o a pequeños y medianos productores, en lugar de constituir una medida de fuerza para compeler a los campesinos y trabajadores agrarios a formar parte de los esquemas asociativos, entraña una política que promueve las ventajas de la asociatividad y alienta a los habitantes rurales a ser gestores y actores de su propio desarrollo.

6.6. Adicionalmente, la Corte reconoció que estas medidas de intervención se insertan en la potestad de dirección general de la economía que compete al Estado, y se orientan a promover el desarrollo social en zonas apartadas del país, a estimular la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial y a introducir un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales; sin perjuicio del reconocimiento de la empresa y la iniciativa privada como un motor fundamental de la economía y el desarrollo social del país.

6.7. También precisó que los incentivos, estímulos y beneficios cumplen el propósito de promover la empresa de base y la empresa para la competitividad de las asociaciones de campesinos y aquellas mixtas que presenten un significativo componente de campesinos y/o trabajadores agrarios, así como de pequeños y medianos productores, su administración y disposición debe estar rigurosamente ligada a esos propósitos, sin que los mismos puedan desviarse para favorecer intereses estrictamente económicos del empresariado. En este sentido, la vinculación de estos incentivos a la promoción de los campesinos y pequeños productores como agentes activos de su propio desarrollo, y al propósito de crear mejores condiciones de vida para los habitantes de zonas rurales apartadas y de difícil acceso, exige una cuidadosa selección de los proyectos que serán beneficiarios de esta política por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y una estrecha y eficaz vigilancia, por parte del Ministerio Público (Art. 20).

6.8. Con base en las anteriores razones, la Corte advirtió que en el contexto de la ley solamente resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos los proyectos asociativos, que integren al pequeño o al mediano productor (art. 7° Parág. 1°), pues para que los proyectos a los que se refiere la norma sean beneficiarios de dichas prerrogativas, deben garantizar una genuina y efectiva participación de los campesinos, trabajadores y mujeres rurales en dichos proyectos, promover su acceso progresivo a la propiedad de la tierra, y asegurar la disponibilidad de servicios de asistencia, capacitación empresarial y técnica para los campesinos asociados.

En este sentido, la Corte explicó que dicho entendimiento resulta imprescindible debido a que la razón de ser de los beneficios, incentivos y estímulos previstos en la ley, radica en promover la inserción social y productiva de los campesinos y pequeños productores en un modelo de desarrollo del agro que mejore sus condiciones de vida, les provea de medios para adquirir autonomía y libertad para la gestión de sus propios intereses frente a una relación, por definición asimétrica como la que deben enfrentar en el modelo asociativo con los productores a gran escala. La política de incentivos, plasma una intervención del Estado que tiene como propósito equilibrar la posición dominante en que se encuentran los empresarios, y además estimular una auténtica incorporación de los campesinos y trabajadores agrarios al modelo asociativo y productivo previsto en la ley.

6.9. Al declarar la constitucionalidad de los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°, la Corte concluyó que el contenido subsistente de estos preceptos se orientaba a condicionar la aplicación de la política de incentivos, estímulos y beneficios prevista en la ley, a que los proyectos asociativos integraran social y productivamente a los pequeños y medianos productores (Parágrafo 1°), ya sea mediante alianzas entre organizaciones campesinas entre sí, o entre estas y el sector empresarial.

6.10. En síntesis, para la Corte los incentivos, estímulos y beneficios son un instrumento para lograr los objetivos de las políticas sociales y económicas en materia agraria, a través del desarrollo y consolidación de proyectos productivos y de investigación y desarrollo. Dichos proyectos deben estar inscritos ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, y deben promover la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida (art. 3°, parágrafo 4°). Adicionalmente, esta Corporación indicó que, si bien la Constitución reconoce al legislador una amplia potestad de

configuración normativa para definir el modelo de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas en materia agraria, dicha potestad debe ejercerse en el marco de los postulados que informan el Estado social de derecho, en especial la equidad, la participación y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados.

7. Contexto y alcance normativo del precepto acusado

7.1. Como se explicó en los párrafos precedentes, la disposición demandada está inserta dentro del sistema de instrumentos de fomento, incentivos, garantías y cofinanciación previsto en la Ley 1776 de 2016. Por tal motivo, para entender el sentido y alcance de la disposición acusada es necesario realizar su lectura (sistemática) a la luz de las diferentes normas que regulan el mencionado sistema de incentivos y estímulos.

7.2. Pues bien, del análisis de la norma censurada –contenida en el parágrafo 4º del artículo 7º de la Ley67–, lo primero que se evidencia es que hace referencia a la vinculación de profesionales con posgrado a los proyectos productivos68 que se desarrollarán en las Zidres. Estos proyectos para ser aprobados deben superar un procedimiento previo y cumplir unos requisitos establecidos en la propia Ley en su artículo 3º. Este artículo establece, básicamente: (i) los sujetos facultados para presentar los proyectos69, el (ii) deber de inscribir el proyecto ante el MADR, (iii) los elementos generales con que debe contar el proyecto70, y (iv) los aspectos adicionales o especiales que deben cumplir los proyectos que impliquen asociatividad71 –es decir, que vinculen a campesinos, mujeres rurales, trabajadores agrarios, etc.–72.

7.3. Dentro de las precisiones que hace la norma –artículo 3º–, el parágrafo73 cuarto determina que tanto los proyectos productivos que a la expedición de la ley se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, como los nuevos proyectos gozarán de los mismos “incentivos, estímulos y beneficios, siempre y cuando se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, “promoviendo la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida”.

7.4. En la sentencia C-077 de 201774, al estudiar varios de los apartados de la Ley 1776 de 2016, la Corte anotó que un entendimiento global de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley incluía los siguientes aspectos dentro de la regulación:

“(i) Condiciona la aplicación de la política de incentivos, estímulos y beneficios a que los proyectos productivos integren como asociados al pequeño y al mediano productor, o a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra75.

(iv) Sujeta la entrega, bajo una modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en zonas Zidres, para la ejecución de los proyectos productivos, a que los mismos integren como asociados al pequeño o al mediano productor (Art. 13, segmento final).

(v) Autoriza al ejecutor del proyecto aprobado por el MADR a asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo (Art. 15, segmento final).

(vi) Excluye el pacto arbitral como mecanismo para dirimir eventuales conflictos o diferencias, cuando los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tengan la condición de campesinos, mujer rural o trabajadores agrarios."

7.5. Ahora bien, el artículo 7º de la Ley, señala de manera expresa y específica cuáles son los incentivos y estímulos que recibirán –como mínimo– los proyectos productivos aprobados por el MADR. En particular, la norma establece los siguientes beneficios:

"(a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios.

(b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos.

(c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.

(d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo.

(e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo."

7.6. Por otra parte, los parágrafos de esta norma establecen algunas precisiones sobre el acceso a los incentivos y beneficios. Así por ejemplo, se indica que:

"Parágrafo 1°. Solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

Parágrafo 2°. Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones para que los instrumentos financieros aprobados por el Gobierno nacional y los programas de estímulo gubernamental atiendan las necesidades de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales vinculados a los proyectos.

7.7. El último parágrafo referido, el cual contiene la disposición cuya constitucionalidad se analiza en esta oportunidad, establece una ampliación en relación con el grupo de beneficiarios de los incentivos y estímulos que establece el artículo 7º de la Ley. Al analizar dicho parágrafo, la Corte encuentra que el sentido de la norma adquiere claridad una vez es leído a la luz de los objetivos de la Ley, así como en consonancia con las demás normas –de la Ley– con las que se relaciona.

7.8. Como ha indicado esta Corte, el sistema de incentivos previsto en el artículo 7º de la Ley

1776 de 2016 se relaciona directamente con el artículo 3º de la Ley que establece cuáles son las condiciones para presentar los proyectos productivos que se aprueban en desarrollo de las Zidres.76 Adicionalmente, estas dos normas –los artículos 3º y 7º de la Ley– deben ser leídos a la luz de los objetivos y el objeto que la propia Ley señala –artículos 1º y 2º de la Ley–.

7.9. La lectura armónica de estos artículos de la ley (arts. 1, 2, 3 y 7), permite entender la finalidad de los proyectos productivos y de investigación y desarrollo que se adelantarán en las Zidres.77 Con estos, se pretende promover el desarrollo social en zonas apartadas del país, estimular la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial e introducir un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales. Todo esto, en el marco de un modelo de desarrollo rural que busca lograr la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.78

7.10. Así por ejemplo, uno de los objetivos más importantes de la Ley (art. 2º L. 1776/16), es la construcción de una oferta científico-tecnológica sustentada en la formación competitiva de la población económicamente activa del sector primario de la economía mediante el establecimiento de centros de formación inmersos en la zona rural, uniendo las TIC con la enseñanza. Es decir, la norma prevé específicamente, además del desarrollo de proyectos productivos, aspectos ligados a los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación, a través de proyectos de investigación y desarrollo. Establece, por ejemplo, la creación o fortalecimiento de parques de ciencia, tecnología e innovación, centros de investigación y desarrollo de la agricultura tropical, y de investigación en biodiversidad y recursos naturales.

Lo anterior implica que el desarrollo de los proyectos productivos, de desarrollo e investigación que se realizarán en las Zidres constituyen un conjunto de estrategias que incluyen diferentes tipos de saberes técnicos y científicos que permitan el desarrollo económico y social que pretende la Ley.

7.11. La finalidad de estos proyectos –productivos y de investigación y desarrollo–, como ha señalado esta Corte79, es la promoción de la inclusión social de los campesinos, el desarrollo de infraestructura, la responsabilidad empresarial social y ambiental, el ordenamiento territorial, la modernización técnica y tecnológica, el desarrollo de proceso industriales, y especialmente, la construcción de una oferta científica y tecnológica. Todos estos objetivos requieren de la vinculación de profesionales con alto grado de formación, no solamente en las áreas específicas del sector agrícola y agropecuario, sino también de diferentes áreas del conocimiento que converjan al desarrollo del sector agrícola y agropecuario.

Por tanto, la vinculación de profesionales con niveles de educación superior en investigación y profundización (maestría y doctorado) en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, adquiera significado, si es interpretada como una estrategia que desarrolla cabalmente los objetivos de la Ley.

7.12. Adicionalmente, es palpable la razón por la cual, además de los campesinos, los trabajadores agrarios, las mujeres rurales y los empresarios, “los profesionales con títulos de maestría o doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con

proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres” podrán acceder, como beneficiarios a los correspondientes incentivos previstos en el artículo 7º de la Ley 1776 de 2016. La extensión que hace la norma de los beneficios establecidos en la Ley se justifica si se entiende la necesidad de incentivar la participación de los profesionales de las más altas capacidades científicas y tecnológicas a las zonas más apartadas del país, para lograr los fines del “Sistema de Desarrollo Rural” que establece la Ley.

7.13. Dentro de los incentivos y estímulos a que pueden acceder los profesionales con títulos de maestría o doctorado que sean vinculados a los proyectos productivos para el desarrollo de las Zidres, es claro que, como lo ha señalado esta Corporación80, gozarán de soporte en recursos públicos como líneas de créditos especiales (literal a, art. 7º L. 1776/16), estímulos a la promoción, formación y capacitación (literal c, art. 7º L. 1776/16), así como podrán participar del respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías (literal e, art. 7º L. 1776/16). Lo anterior, debido a que la norma establece un conjunto de beneficios, que no solo cobija a los proyectos productivos en su conjunto, sino que de manera específica81 está dirigido a los sujetos que en ellos participan. En este caso, al realizar una ampliación en favor de los profesionales con posgrado, la norma demandada los incluye dentro de los potenciales estímulos que pueden beneficiar a los grupos de sujetos a que hace referencia la misma Ley.

No obstante, es necesario resaltar que la aplicación de la política de incentivos, estímulos y beneficios prevista en la ley, está sujeta a que los proyectos productivos, incluidos los de investigación y desarrollo, integren y se enfoquen de manera genuina en el pequeño y mediano productor, en los campesinos, trabajadores agrarios y las mujeres rurales.

7.14. En suma, aquellos profesionales de las distintas áreas del conocimiento –incluidas las agrícolas y agropecuarias– (i) que cuenten con títulos de maestría o doctorado, y (ii) que sean vinculados a los proyectos productivos para el desarrollo de las Zidres, podrán ser beneficiados por los distintos incentivos según las condiciones de cada proyecto productivo, de investigación y de desarrollo.

Con base en las anteriores consideraciones, y una vez fijado el sentido y el alcance de la disposición normativa que se acusa, la Corte procede a hacer el análisis del cargo formulado por las demandantes.

8. Análisis del cargo propuesto

Como se explicó en los fundamentos de esta decisión82, el test integrado de igualdad permite evaluar las medidas que son acusadas de contrariar el principio de igualdad. Este test comprende tres etapas de análisis: (i) la identificación de los sujetos o situaciones reguladas por la medida y el parámetro de comparación predicable de los mismos; (ii) la escogencia del nivel de intensidad del juicio de igualdad, de acuerdo con la naturaleza de la medida analizada; y (iii) el escrutinio sobre la medida, conforme con los grados de exigencia que prevea el grado de intensidad escogido.

8.1. En relación con la identificación de los sujetos respecto de los cuales se predica la medida y el parámetro que los hace comparables. En este caso los sujetos son, en los términos de la norma acusada, (i) “los profesionales con maestría y doctorado” en áreas

afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres; y (ii) los profesionales que perteneciendo a dichas áreas del conocimiento, no obstante no cuentan con “maestría y doctorado”. De esta manera, el parámetro de comparación radica en que ambos grupos hacen referencia a personas que han adquirido un grado de formación –profesional– en áreas afines al sector agrícola y agropecuario.

8.2. El segundo aspecto que se debe analizar es la intensidad del juicio de igualdad. En este caso, la Sala encuentra que el escrutinio judicial debe ser de carácter “leve”83, puesto que se trata de una medida que se desarrolla en el marco de la política agraria, en la cual, como ha reconocido esta Corte84, el legislador tiene amplia libertad de configuración, pues con ella se regula el “modelo económico y de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas del país”.85 Además, la medida tampoco interfiere en la materialización de ningún derecho constitucional, ni se basa en un criterio constitucionalmente sospechoso, pues hace referencia únicamente a la destinación de beneficios financieros.

Al respecto vale la pena destacar que la asignación de estímulos para profesionales con un avanzado nivel de estudios no limita de ninguna manera el derecho a ejercer alguna profesión u oficio, toda vez que no se excluye a los profesionales de un área de trabajo, sino que simplemente se establece una excepción financiera positiva en favor de los profesionales con maestría y doctorado.

8.3. Al aplicar el test –leve– de igualdad, la Sala evidencia que los estímulos e incentivos por la vinculación de profesionales con títulos de maestría y doctorado en los proyectos productivos y de investigación y desarrollo de las Zidres no es irrazonable, por las siguientes razones:

8.3.1. Como se explicó en los fundamentos de esta decisión86 la vinculación de profesionales con alto grado de formación en áreas afines al sector agrícola y agropecuario, hace parte de la política agraria que el legislador pretende implementar a través de un modelo de desarrollo rural que busca la internacionalización de la economía sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Esto a través del desarrollo social en zonas apartadas del país –Zidres–, el estímulo a la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial, y la introducción de un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales. Todos estos objetivos se desprenden de fines constitucionalmente legítimos como el desarrollo, la equidad, la participación, la soberanía alimentaria y el ambiente sano.

8.3.2. En cuanto a la legitimidad y la adecuación de la medida objeto del reproche. El medio elegido por el legislador para lograr los fines del desarrollo rural es la extensión de los incentivos y estímulos previstos en la ley a los “profesionales con maestría y doctorado”. Este medio no está prohibido y es legítimo pues el legislador puede exigir títulos de idoneidad para finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad87.

8.3.3. Igualmente, la Corte encuentra que la medida es efectivamente conducente para la consecución del fin propuesto, debido a que con ella se garantiza que en los proyectos productivos y de investigación y desarrollo que se realicen para el progreso del sector rural

en el país, se vincule a profesionales con altos niveles de formación en materia científica y tecnológica en áreas afines al sector agrícola y agropecuario. Así por el contrario, de no exigir estos títulos, puede ocurrir que profesionales que no cuenten con la preparación requerida en el ámbito de la formación investigativa en el sector, sean vinculados sin que cumpla con el estándar para alcanzar el fin propuesto en la Ley.

8.4. Como muestra el análisis de razonabilidad efectuado, la disposición demandada tiene como finalidad la vinculación de los profesionales de los más altos niveles de formación académica a los proyectos productivos, pero en especial, a una de sus especies, los proyectos de innovación y desarrollo que se pretenden implementar en los territorios Zidres.

La medida analizada, lejos de generar una problemática constitucional por exigir títulos de idoneidad a ciertos profesionales, desarrolla integralmente varios fines constitucionalmente valiosos y que hacen parte de la esfera de competencias del legislador. A través de la vinculación de profesionales altamente calificados, la norma pretende fortalecer el sector agrícola a través del fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación agraria. Dicho medio, además de ser adecuado e idóneo, establece una previsión que garantiza el fin propuesto al exigir que los profesionales vinculados ostenten el respectivo título que acredita su formación académica.

Finalmente, la Corte encuentra que la norma resulta proporcional pues el análisis sistemático de la ley no excluye la posibilidad de que los profesionales sin título de maestría y doctorado presenten proyectos productivos, o de investigación y desarrollo, debido a que el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 habilita a las personas naturales, para el efecto. Si bien, en este caso no serían beneficiarios de todos los estímulos que establece la Ley, especialmente, para los sujetos beneficiarios del sistema de estímulos e incentivos, su participación no se encuentra marginada pues lo que pretende la medida es, simplemente, garantizar que ciertos profesionales con alta formación participen en aquellos proyectos para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la investigación agropecuaria.

8.5. En conclusión, la medida dispuesta por el legislador cumple con los requisitos jurisprudenciales, razón por la que se ajusta a los mandatos constitucionales del principio de igualdad. De manera que, al quedar demostrado que la vinculación de “los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agrícola y agropecuario” como medida para promover la investigación científica y tecnológica en los proyectos productivos en las Zidres, es una medida adecuada para cumplir con objetivos constitucionalmente relevantes, la Corte declarará la constitucionalidad del precepto acusado, por las razones expuestas en esta sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar la exequibilidad de la expresión “Los profesionales con maestría y doctorado”

contenida en el parágrafo 4º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 “Por la cual se crean y desarrollan zonas de interés rural, económico y social, zidres”, por el cargo estudiado en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese a la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

Con aclaración de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (P)

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-220/17

Expediente: D-11626

Demanda contra el parágrafo 4 (parcial) del artículo 7 de la Ley 1776.

Actor: Janith Ximena Díaz y otro

Magistrado Ponente:

José Antonio Cepeda Amaris

No comparto el sentido de la decisión mayoritaria y paso a explicar las razones.

El examen de aptitud realizado lleva a formular un problema jurídico que no es ajustado: si la inclusión de profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al agro como posibles beneficiarios y estímulos en proyectos Zidres es constitucional.

Me parece que el problema que realmente se desprende de la demanda, como además lo indica la Universidad del Rosario, no es propiamente si está mal vincular a profesionales con maestría y doctorado; el asunto a analizar debió ser si se violaba la igualdad entre, de una parte, estos profesionales con títulos avanzados y, de otro lado, otros profesionales del sector agro, sin esos títulos, al prever sólo la inclusión de los primeros como posibles beneficiarios de incentivos.

Estimo que ese problema jurídico era relevante y admitía un test que no tiene por qué ser leve. ¿Qué hace que ese mérito académico formal sea válido en un escenario como el del campo colombiano?

Considero que, en ese escenario, y en el plan Zidres, si la promesa es fomentar al campesino, la escogencia de este privilegio para la educación formal no está justificada. La disposición estudiada genera una violación a los derechos de los profesionales del campo sin títulos avanzados, e incluso, el caso daría lugar a pensar dónde queda el conocimiento tradicional, local, técnico, tecnológico, que seguramente se encuentra en la población campesina, y que no quedaría cobijada por la norma demandada.

Fecha ut supra

María Victoria Calle Correa

Magistrada

1 Zonas de interés rural, económico y social.

2 Para sustentar este planteamiento citan la sentencia T-826 de 2005.

3 Cfr. Sentencias C-332 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-405 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

4 Dicha norma señala los siguientes requisitos: "ART. 2°- Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: // 1. el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su trascripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; // 4. cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda". Cfr. Sentencia C-272 de 2016 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

5 La explicación de los contenidos de estos requisitos sustanciales se realizó de manera sintética y comprehensiva en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y se reiteró en las sentencias C-370 de 2006 (Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; Ss.Vs. Jaime Araujo Rentería, Humberto Sierra Porto y Alfredo Beltrán Sierra) y C-405 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

6 Cfr. Sentencias C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-405 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

7 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Fundamento jurídico 3.4.2.

8 Ibídem.

9 Cfr. Sentencia C-296 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

10 La jurisprudencia constitucional relativa al principio de igualdad es extensa. Es posible sostener, sin embargo, que las herramientas jurídico conceptuales para evaluar una posible infracción al principio/derecho a la igualdad se encuentran unificadas desde las sentencias C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en las cuales la Corte incorporó el concepto del "test integrado de igualdad". Otras sentencias en las que se incorporaron paulatinamente los criterios de evaluación de posibles violaciones al derecho a la igualdad son: las tempranas sentencias C-494 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón) y C-040 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón); las sentencias C-063 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), así como en la sentencia C-714 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra); la sentencia C-588 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) sobre la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública; las sentencias T-703 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-110 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), en las que se estudió la constitucionalidad de los cupos para minorías étnicas en universidades públicas; las sentencias T-207 de 1999 (M.P. Eduardo

Cifuentes Muñoz), T-1258 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-010 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa) sobre la regla según la cual no brindar un trato especial a las personas con discapacidad constituye una conducta discriminatoria. En la sentencia T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) se efectuó un riguroso recorrido por la jurisprudencia constitucional en materia de igualdad, y se llevó a cabo una importante incorporación de los criterios que actualmente informan el tratamiento de los derechos de las personas con discapacidad en el marco del DIDH; La sentencia C-372 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) señaló la aplicación del principio de progresividad en el acceso a los mecanismos de protección judicial. Igualmente, se pueden consultar las sentencias, T-109 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-696 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-520 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

11 Cfr. Sentencias C-221 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-040 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón) y C-022 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

12 Esta concepción se corresponde con el mandato moral a partir del cual se debe dar un trato igual a los iguales y se debe dar un trato desigual a las personas o situaciones diversas. Cfr. Aristóteles, Política III 9 (1280a). Al respecto, consultar la Sentencia C-022 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

13 Constitución Política, Artículo 13, inciso 1º: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

14 Al respecto, Sentencias T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), SU-389 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería); y C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

15 Cfr. Sentencias T-109 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-520 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

16 Cfr. Sentencias C-221 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-520 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

18 Cfr. Sentencia C-520 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

19 Cfr. T-352 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-090 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

20 Cfr. Sentencia C-520 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

21 La jurisprudencia constitucional ha indicado que la igualdad en abstracto carece de significado, por ello se tiene que determinar de qué entes se trata, respeto a qué cosa son iguales y qué criterio valorativo se acoge, es decir que se debe estar en condiciones de responder las preguntas de ¿igualdad entre quiénes?, ¿igualdad en qué? e ¿igualdad con qué criterio? Reconocidos como elementos subjetivo, objetivo y valorativo de la igualdad. Al respecto, consultar las sentencias C-296 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y C-022 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

22 Ver, por ejemplo, las sentencias C-221 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-040 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón).

23 T-340 de 2010. (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

24 Al respecto, consultar las Sentencias C-616 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-677 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-923 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-703 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

25 Cfr. Sentencias T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y C-221 de 2011 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

26 Cfr. Sentencia C-221 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

27 Dentro de las primeras decisiones relativas al principio de propocinalidad se pueden destacar las sentencias T-015 de 1994, C-022 de 1996, T-230 de 1994, C-584 de 1997, C-309 de 1997, C-916 de 2002.

28 Cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional Españos N° STC-179/89, STC-176/93, STC-2/95, STC-49/96.

29 Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán BVerfGE 1, 14 (52).

30 Cfr. Alexy, Robert, "Teoría de los derechos fundamentales". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993, citado en las sentencias C-022 de 1992; o Perelman, Chaim, "Le raisonnable et le deraisonnable en droit", L.G.D.J, 1984, citado en la T-230 de 1994.

31 Cfr. Sentencias T-422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-026 de 1996 (Vladimiro Naranjo Mesa) y C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

32 Ver por ejemplo las sentencias T-422 de 1992, T-530 de 1993, C-1043 de 2006 y C-075 de 2007. En este tipo de casos, la Corte valoraba si un trato diferenciado era constitucionalmente válido, para lo cual debía tener un propósito constitucionalmente legítimo, y ser proporcional, en el sentido de que no implique afectaciones excesivas a otros propósitos constitucionalmente protegidos.

33 Por tratarse de un tema decantado por la jurisprudencia constitucional no es necesario explicar ampliamente el contenido de esos sub-principios. Basta con señalar que la proporcionalidad del medio se determina mediante una evaluación de su "idoneidad para obtener el fin (constitucionalmente legítimo de acuerdo con el principio de razón suficiente); necesidad, en el sentido de que no existan medios alternativos igualmente adecuados o idóneos para la obtención del fin, pero menos restrictivos de los principios afectados; y proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que el fin que la efectividad del fin que se persigue se alcance en una medida mayor a la afectación de los principios que sufren restricción, y particularmente, del principio de igualdad". Los dos primeros suponen un análisis de medios afines, en el que se estudia (i) si un medio es potencialmente adecuado para satisfacer un fin legítimo perseguido por el órgano que adopta la medida, y (ii) si existen medios alternativos que eviten la restricción de un principio o la hagan menos intensa; el tercero, a su turno, se concentra en determinar si esa medida satisface tan ampliamente un

principio constitucional que se justifica una restricción (menor) de otro principio o fin constitucional. También vale la pena precisar que la Corte en algunos de sus primeros fallos estudiaba la "razonabilidad" de las medidas dentro del sub-principio de idoneidad del juicio de proporcionalidad, mientras en otros, lo hacía en pasos separados. En realidad, el examen tiene los mismos pasos sin importar si se separa la legitimidad del fin de la idoneidad o adecuación de la medida. Para profundizar en el tema, se pueden consultar las Sentencias C-475 de 1997, T-015 de 1994, C-022 de 1996, C, T-230 de 1994, C-475 de 1997, C-584 de 1997, C-309 de 1997, C-392 de 2002 y T-916 de 2002.

34 Cfr. Sentencias C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-671 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. AV Álvaro Tafur Galvis, AV Jaime Araújo Rentería).

35 Sobre los juicios de igualdad en la doctrina y la jurisprudencia estadounidense, consultar Laurence Tribe, American Constitutional Law, (2ª Ed). New York: The Foundation Press, Inc, 1988.

36 Ver, entre otras, las sentencias C-445 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-183 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. José Gregorio Hernández Galindo), T-263 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-563 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-112 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo).

37 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

38 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. Álvaro Tafur Galvis, A.V. Jaime Araújo Rentería.

39 En las sentencias C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte consideró que al juicio de razonabilidad, tal como se había planteado inicialmente, podría incorporarse una metodología desarrollada por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que establecía tres niveles de intensidad en el análisis de una medida legislativa o administrativa. La intensidad del juicio, desde esa perspectiva, es directamente proporcional a la libertad de configuración del órgano que adopta la medida, e inversamente proporcional a la relevancia constitucional de los bienes en conflicto.

40 Para explicar este punto, en la Sentencia C- 093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte sostuvo que: "[u]n análisis elemental muestra que estos dos enfoques, lejos de ser contradictorios, son complementarios. Así, ambos pretenden determinar si el trato diferente tiene o no un fundamento objetivo y razonable, para lo cual examinan si dicho trato es o no un instrumento idóneo para alcanzar ciertos propósitos admitidos por la Constitución (…) Así, este juicio o test integrado intentaría utilizar las ventajas analíticas de la prueba de proporcionalidad, por lo cual llevaría a cabo los distintos pasos propuestos por ese tipo de examen: adecuación, indispensabilidad y proporcionalidad stricto sensu. Sin embargo, y a diferencia del análisis de proporcionalidad europeo, la práctica constitucional indica que no es apropiado que el escrutinio judicial sea adelantado con el mismo rigor en todos los casos, por lo cual, según la naturaleza de la regulación estudiada, conviene que la Corte proceda a graduar en intensidad cada uno de los distintos pasos del juicio de proporcionalidad, retomando así las ventajas de los test estadounidenses".

41 En la sentencia C-520 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), la Sala Plena de esta Corporación explicó que a pesar de los aportes que ha implicado el desarrollo del test integrado de igualdad la Corte debía observar las dificultades que implica acompasar la aplicación de esta herramienta con la comprensión actual que de los derechos fundamentales tiene la Corte.

42 En efecto, la Corte, en un proceso que tuvo su mayor grado de desarrollo entre los años 2002 y 2012, comenzó a ampliar y precisar su comprensión de los derechos constitucionales, a la luz de los principios de interdependencia e indivisibilidad, y bajo el entendimiento de que todos los derechos deben ser igualmente satisfechos, pues todos se dirigen a la satisfacción de la dignidad humana, en detrimento de tesis anteriores como la de la conexidad de los derechos fundamentales, que actualmente se encuentra superada. En su etapa inicial, la jurisprudencia constitucional planteó la separación entre los derechos fundamentales y los denominados derechos prestacionales. Los primeros, derechos de defensa o de libertad, que al no estar relacionados con el suministro de prestaciones materiales, eran de vigencia y aplicación inmediatas. Ejemplos de estas garantías eran el derecho al debido proceso o el libre desarrollo de la personalidad. Los segundos, que sí requerían del suministro de prestaciones materiales, eran ante todo mandatos programáticos para el Estado, quien estaba llamado a garantizarlos progresivamente de acuerdo con los recursos económicos existentes. Al respecto, se pueden consultar las Sentencias T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-227 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) T-859 y T-860 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett); T-016 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-760 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-235 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

43 Los problemas teóricos se evidencian al observar que todos los derechos fundamentales tienen varias facetas, entre ellas unas de naturaleza prestacional. En términos simples, la satisfacción de los derechos fundamentales impone para el Estado el deber de prodigar condiciones materiales concretas, sin las cuales sería nugatorio su goce efectivo. Por ejemplo, la eficacia mínima del derecho al debido proceso depende de que el Estado implemente un sistema de justicia, conformado por jueces y servidores judiciales, con la infraestructura necesaria para que cumplan sus funciones. Tales requerimientos tienen naturaleza prestacional. De otro lado, la eficacia de derechos que han sido catalogados conceptualmente como sociales, como el derecho de asociación sindical, dependen también del cumplimiento de deberes negativos por parte del Estado, como la no interferencia en la conformación y actividades propias de los sindicatos. En contraste, respecto a los inconvenientes dogmáticos, la jurisprudencia constitucional ha llegado a un consenso para la superación de la tesis de la conexidad entre los derechos sociales y los derechos fundamentales, como presupuesto para la justiciabilidad de aquellos, debido a la nueva visión integradora del carácter iusfundamental de los derechos. Así por ejemplo, las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, también ha insistido en las propiedades de indivisibilidad e interdependencia que les son atribuibles. Razón por la que en la actualidad la Corte Constitucional entiende que todos los derechos constitucionales son derechos fundamentales, pues cada uno de ellos encuentra un vínculo escindible con el principio de dignidad humana, fundante y justificativo del Estado Social de Derecho. Cfr. Sentencias T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y C-288 de 2012 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

44 Cfr. Sentencia C-673 de 2001 (Manuel José Cepeda Espinosa). Por ejemplo, en materia económica una norma que discrimine por razón de la raza o la opinión política sería claramente sospechosa y seguramente el test leve no sería el apropiado. Lo mismo puede decirse, por ejemplo, de una norma contenida en un tratado que afecta derechos fundamentales. Aunque el test de razonabilidad leve es el ordinario, cuando existen razones de peso que ameriten un control más estricto se ha aumentado su intensidad al evaluar la constitucionalidad de una medida.

45 Cfr. Sentencia C-015 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

47 Cfr. Sentencias C-015 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-179 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

48 Ídem.

49 Cfr. C-221 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

50 Al respecto se pueden observar entre otras las siguientes sentencias: C-551 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), C-394 de 2002 (MP Alvaro Tafur Galvis), C-1064 de 2003C-920 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-704 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), entre otras.

51 Constitución Política, artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…) 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

52 Cfr. Sentencia C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

53 Cfr. Sentencia C-149 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

54 Cfr. Sentencia C-191 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

55 Cfr. Sentencia C-149 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)). En la Sentencia C-377 de 1994, la Corte explicó que: “el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste curso unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional. // Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce.” En este mismo sentido, en la Sentencia C- 050 de 1997 (M.P. Jorge Arango Mejía) la Corte explicó que la exigencia por parte del Legislador de los títulos de idoneidad profesional “responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares”

56 Cfr. Sentencia C-377 de 1994.

57 Cfr. Sentencia T-408 de 1992.

58 Cfr. Sentencias C-602 de 1992, C-964 de 1999 y C-191 de 2005.

59 Como se explicaba anteriormente en la Sentencia C-606 de 1992 la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 70 de 1979, 'Por la cual se reglamenta la profesión de topógrafo y se dictan otras disposiciones sobre la materia'. La Corte en este caso dispuso que era viable en este caso exigir como requisito para el ejercicio de esta profesión de la licencia profesional y se estableció que, "(…) claramente la voluntad del legislador de crear como requisito para el ejercicio de la profesión de topografía una licencia profesional (…). Su existencia es indudable a partir de un análisis sistemático de la norma y de los contenidos concretos de los artículos citados, especialmente del artículo décimo transcrito. Se trata pues, a juicio de esta Corporación, de un error de técnica legislativa, subsanable a partir de la interpretación racional de la ley. Error que, salvo que implique una ambigüedad tal que conlleve una violación de la Carta, carece de relevancia constitucional. Así, el artículo segundo y los otros de la ley que se estudian y que hacen referencia a la licencia son constitucionales en lo que se refiere a la existencia de la mencionada licencia."

60 Cfr. Sentencias C-964 de 1999 y C- 191 de 2005.

61 Cfr. Sentencia C-964 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Sin embargo, ya antes la Corte en la sentencia C-606 de 1992, había señalado que la legítima reglamentación de una profesión "no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones".

62 Por ejemplo, en la Sentencia C-606 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), esta Corporación se pronunció sobre un error de técnica legislativa, subsanable a partir de la interpretación racional de la ley.

63 Cfr. Sentencia C- 191 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

64 Cfr. Sentencia C- 964 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

65 Cfr. Sentencia C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

66 Informe "El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agricultura pecuarioforestal y pesca/El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Informe elaborado por la "Misión transformación del campo", Director del Consejo Directivo: José Antonio Ocampo. Consejo Directivo: Álvaro Balcázar, Julio Berdegué, Albert Berry, Henry Eder, Roberto Junguito, José Leivobich, Cecilia López, Absalón Machado, Rafael Mejía, Santiago Perry, Juan Camilo Restrepo, Alejandro Reyes y Jorge Rondón. En dicho informe se establece como objetivo central del estudio "garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a los habitantes rurales 'para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran'. Se acoge una perspectiva de desarrollo basada en la 'expansión de libertades y capacidades para que la población pueda llevar a cabo la vida que valoran y tienen razones para valorar'." En este punto, siguiendo a: Amartya Kumar Sen, "Desarrollo y libertad", Ed, Planeta, Buenos Aires, 2000. (Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia).

67 Ley 1776 de 2016, artículo 7º, parágrafo 4°: “Los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres también serán beneficiarios de estos incentivos.”

68 Decreto 1273 de 3 de Agosto de 2016, artículo 1º: “(…) se entenderá por proyectos productivos todo aquel que tenga como propósito directo o indirecto la realización de cualquiera de los objetivos previstos en el artículo 2º de la Ley 1776 de 2016. Estos podrán derivarse de la producción familiar, la producción mediana y pequeña y la inversión a gran escala en el campo”.

69 Sobre los agentes autorizados para adelantar proyectos productivos en las Zidres, estos son: (1) las personas jurídicas, (2) las personas naturales y (3) las empresas asociativas. Sin embargo, como precisó esta Corte (Cfr. Sentencia C-077 de 2017) la norma no especifica los contenidos de estas categorías, sin embargo, del contexto de la ley se puede inferir que pueden tener la condición de empresarios, pero también puede tratarse de campesinos, empresas comunitarias o cooperativas campesinas, caso en el cual gozarán de las prerrogativas especiales de la Ley.

70 Sobre los requisitos generales que deben cumplir los proyectos productivos, el artículo 3º establece expresamente los siguientes: “a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces. // b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental. // c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto. // d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país. // e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación. // f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto. // g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este.”

71 Decreto 1273 de 3 de Agosto de 2016, artículo 1º: “Empresas Asociativas: Son todas aquellas figuras jurídicas que nacen de la celebración de contratos de asociatividad con o entre campesiones, trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales, pequeños y medianos productores, sin tierra y con tierra, dirigido a desarrollar conjuntamente un proyecto productivo. “

72 Adicionalmente, la norma señala que cuando se trate de proyectos asociativos, se deberán cumplir algunos requisitos específicos adicionales: “a) La identificación del terreno que habrá de ser adquirido por los campesinos; // b) un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra puedan adquirirla mediante programa de

dotación de tierras adelantados por la entidad competente; // c) un plan de acción crediticio para apoyar a los campesinos en la compra del terreno y el establecimiento del proyecto; // d) un plan que asegure el suministro de servicios de capacitación empresarial y técnicas permanentes, formación y acompañamiento en aspectos personales y de dinámicas grupales; // e) un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica (paquetes tecnológicos) a los campesinos y trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto (Art. 3, inciso 2°).”

73 Los parágrafos previstos en la norma señalan: “Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley. // Parágrafo 2°. El pequeño y mediano productor que decida adelantar proyectos productivos en las Zidres, contará con el apoyo técnico de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural para el diseño y presentación de las propuestas, de conformidad con los requisitos exigidos en el presente artículo. // Parágrafo 3°. No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley. // Parágrafo 4°. Tanto los proyectos productivos que a la expedición de la presente ley se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, como los nuevos proyectos gozarán de los mismos: incentivos, estímulos y beneficios, siempre y cuando se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Promoviendo la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida. // Parágrafo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional reglamentará lo mencionado de conformidad con el parágrafo primero del presente artículo.”

74 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

75Art. 7, parágrafos 1 y 2, en su versión luego del control de constitucionalidad por el cargo relativo al acceso a la propiedad rural.

76 Cfr. Sentencia C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Para los proyectos productivos se deben cumplir con requisitos como: (i) estar aisladas de los centros urbanos más significativos; (ii) demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; (iii) tener baja densidad poblacional; (iv) presentar altos índices de pobreza; o (v) carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

78 Ídem.

79 Ídem.

80 Ídem.

81 Cfr. literales a, c y e del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.

82 Cfr. Supra, “4. El principio y derecho constitucional a la igualdad. El juicio –test– de igualdad en el análisis de posibles vulneraciones al principio de igualdad. Reiteración de jurisprudencia”, fundamento 4.20.

83 Como se mencionó en los fundamentos de esta sentencia (Supra, fundamento 4.20) este test –leve– se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, es decir, se verifica si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero.

84 Cfr. Sentencia C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

85 Ídem.

86 Cfr. Supra, “7. Contexto y alcance normativo del precepto acusado”.

87 Cfr. Supra, “5. Libertad de configuración del legislador en relación con la exigibilidad de títulos de idoneidad para el ejercicio de una profesión u oficio. Reiteración de jurisprudencia”.