TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-403/23

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia en los cargos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos argumentativos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Impone al demandante una mayor carga argumentativa

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-403 de 2023

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 160 de 1994 “[p]or la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Karol Tatiana Arboleda y Francisco Javier Lara Sabogal

Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2023.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales contenidas en el artículo 241.5 de la Constitución y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. Los ciudadanos Karol Tatiana Arboleda y Francisco Javier Lara Sabogal, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en los artículos 40, 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron un aparte del artículo 38 de la Ley 160 de 1994 por considerar que con su expedición se incurrió en una omisión legislativa relativa que vulnera los artículos 13, 79 y 334 de la Constitución.

2. Mediante auto del 1 de marzo de 2023, la magistrada ponente admitió la demanda de la referencia. La magistrada sustanciadora encontró preliminarmente que, en relación con el cargo por omisión legislativa relativa contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 160 de 1994, los demandantes formularon un cargo claro, específico, cierto, pertinente y suficiente para generar una mínima duda de constitucionalidad. En efecto, en la demanda se presentó un hilo conductor claro en el que se identificó los elementos de este tipo de omisiones, la demanda recayó sobre una proposición jurídica real derivada del contenido normativo del artículo demandado, los argumentos presentados permitían identificar la presunta violación de los artículos 13, 79 y 334 de la Constitución y los actores emplearon argumentos constitucionales para identificar el mandato superior que supuestamente incumplió el Legislador y los posibles efectos contraproducentes que la omisión legislativa genera sobre un grupo identificado. En consecuencia, la magistrada concluyó en el auto admisorio que la demanda produjo una mínima duda de constitucionalidad que habilitó su admisión

3. Admitida la demanda, el inicio del proceso de constitucionalidad se comunicó al presidente de la República, a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, si lo consideraban preciso, intervinieran dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación con el fin de defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma demandada. También se invitó a participar a otras autoridades, a organizaciones públicas e instituciones académicas, se ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente y se fijó en lista el proceso para permitir las intervenciones ciudadanas, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 242 de la Constitución.

A. NORMA DEMANDADA

5. A continuación, se transcribe la disposición demandada, tal como se publicó en el Diario Oficial No. 41.479 del 3 de agosto de 1994, y se subraya el segmento específicamente acusado

“Ley 160 de 1994

(agosto 3)

Diario Oficial No. 41.479 del 5 de agosto de 1994

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

Artículo 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:

a) Establecer Unidades agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.

b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

Se entiende por la Unidad Agrícola Familia (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforma a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuario que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el

valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.

Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar".

B. LA DEMANDA

6. Los accionantes dividieron su demanda en dos partes. En un primer segmento, los actores presentaron varias reflexiones sobre la definición de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), el origen de esta figura y su aplicación en el derecho agrario y ambiental. En la segunda parte, los demandantes formularon el cargo de inconstitucionalidad contra el aparte demandado del artículo 38 de la Ley 160 de 1994 que se resume en que con la expresión demandada el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa. La acusación central de este cargo es que la disposición acusada crea un trato desigual entre los campesinos que se dedican a la explotación agrícola y aquellos que se dedican a las actividades de conservación. Los demandantes señalaron que el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 no incluye las actividades de conservación para el cómputo del reconocimiento de beneficios económicos en la adjudicación de tierras.

7. Así, en su escrito de demanda, los actores explicaron que las UAF se definen a partir del cumplimiento de unos criterios cualitativos —atributos que deben tener los predios rurales— y cuantitativos —las condiciones de aprovechamiento económico con los que deben contar—. Ahora bien, en concepto de los demandantes el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa pues la disposición cuestionada crea un trato desigual entre los campesinos que se dedican a la explotación agrícola y aquellos que se dedican a las actividades de conservación pues éstas últimas no forman parte del listado de vocación productiva que sirve para el cómputo del reconocimiento de beneficios económicos en la adjudicación de tierras.

8. Para justificar la presunta omisión, primero los accionantes señalaron que se acreditó la existencia de una norma respecto de la cual es posible predicar el cargo por inconstitucionalidad pues se precisó en la demanda que el reproche va dirigido contra un aparte específico del artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Luego, los demandantes explicaron que la norma excluye una situación que, por ser asimilable a aquellas reconocidas en la ley, debe ser incluida en ella. Así, los ciudadanos explicaron que "de forma inconstitucional el Legislador sin justificación valida excluyó de los beneficios o consecuencias jurídicas de la

norma demandada (…) a uno de esos sujetos, es decir a los campesinos que se dedican a la conservación”.

9. Frente al tercer requisito de la omisión legislativa relativa, referido a la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la presunta exclusión de “los campesinos que se dedican a la conservación y protección de la capa vegetal de los predios que solicitan en adjudicación” los demandantes plantearon dos argumentos. Primero, los actores explicaron que “de la lectura de los antecedentes de la Ley 160 de 1994 [no] puede encontrarse algún principio de razón suficiente que justifica la exclusión de beneficiar económicamente con la UAF a los campesinos que se dedican a la conservación ambiental”. Segundo, la señora Arboleda y el señor Lara Sabogal indicaron que el mismo gobierno, en el CONPES 2859 de 2016, advirtió que “[n]o existe una metodología especializada para la valoración de predios conservados ambientalmente, lo que desincentiva la protección o conservación de zonas estratégicas”.

10. Con respecto al cuarto requisito de una omisión legislativa relativa, referido a la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, los demandantes señalaron en su escrito que la norma en su redacción actual prevé un trato desigual entre los campesinos que cultivan la tierra y aquellos que la conservan. Frente al quinto requisito, relacionado con la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional que el Legislador se encuentre incumpliendo, los demandantes argumentaron que se desconoce “el mandato constitucional de preservación de un ambiente sano y el deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente, así como el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica consagrado en los artículos 79 y 334 de la Constitución”.

11. Para explicar este último punto, los actores señalaron que en virtud de esos artículos “es claro que la Constitución proporciona una combinación de deberes contiguo al reconocimiento de derechos, los cuales deben propender por que en los próximos años se logre una transformación de las relaciones con la naturaleza”. De igual forma, los demandantes indicaron que de estos dos artículos constitucionales se desprende un mandato según el cual se le deben otorgar “a las actividades de conservación un estatus económico igual o en algunos casos superior al que tienen las actividades de producción de alimentos, pues las dos son fundamentales para la superveniencia de todos los colombianos”.

12. En virtud del cargo, los demandantes solicitaron que la Corte declare la configuración de una omisión legislativa relativa y que la misma sea corregida con una declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma en el sentido de que el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 es constitucional bajo el entendido de que también se entienda por Unidad Agrícola Familiar una empresa básica dedicada a la conservación.

C. INTERVENCIONES

13. En el término de fijación en lista se recibieron las intervenciones que a continuación se relacionan en orden cronológico de recepción.

1. Manuel Francisco Pardo Ballesteros

14. El ciudadano Manuel Francisco Pardo Ballesteros defendió la exequibilidad del precepto demandado. Para ello, el interviniente presentó dos argumentos. Primero, el señor Pardo Ballesteros indicó que no se configura una omisión legislativa relativa pues el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 debe ser interpretado de forma integral con toda la ley. En particular, el interviniente explicó que el artículo 69 de la misma normativa dispone de forma expresa que las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora se deben tener en cuenta para el proceso de adjudicación de baldíos. Para el señor Pardo Ballesteros, una interpretación sistemática de las dos disposiciones demuestra que en los procesos de constitución de una Unidad Agrícola Familiar las autoridades deben analizar también el valor de producción asociado a las áreas de conservación que en dicho lugar existan.

15. Segundo, el interviniente no compartió la posición de los actores en el sentido de que con la supuesta omisión legislativa relativa se desincentiva la conservación ambiental. Esto es así para el señor Pardo Ballesteros pues el incentivo de esta actividad no viene de un reconocimiento normativo, aunque el mismo existe en virtud de la interpretación sistemática que el interviniente describió en su primer punto, sino de las preferencias del mercado sobre ciertos tipos de vocaciones de la tierra.

2. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana

16. El observatorio respaldó la solicitud de exequibilidad condicionada de los actores con base en tres argumentos. Primero, la organización señaló en su escrito que incluir a la

conservación como un criterio material para la constitución de una UAF se compagina con la función social de la propiedad reconocida en el artículo 58 de la Constitución. Segundo, el observatorio indicó que un régimen de tierras respetuoso del desarrollo sostenible debe promover un uso de la tierra con fines agrícolas compatible con la conservación. Por ello, para el centro de estudios interviniente el Legislador debe establecer medidas para que la producción agrícola incorpore técnicas y prácticas agroecológicas armónicas con el ambiente. Tercero, el observatorio propuso que se integre la premisa normativa de la disposición demandada con lo prescrito en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 pues en esta norma ya se tiene en cuenta un criterio de conservación para acreditar el derecho de adjudicación.

3. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

17. Por medio de su director general, la unidad explicó que en su concepto los accionantes omitieron en su demanda aplicar una interpretación sistemática de la norma acusada con otras disposiciones de la Ley 160 de 1994 y del Decreto Ley 902 de 2017. En particular, la UPRA sostuvo en su memorial que los artículos 4, 5 y 14 del mencionado decreto y los artículos 1 y el inciso tercero del artículo 69 de la citada ley ya permiten la constitución de unidades agrícolas familiares a nombre de campesinos con una vocación de conservación y la adjudicación de baldíos y constitución de zonas de reserva campesina con sujeción a las política de conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial establecidos por las autoridades ambientales.

18. Por otra parte, la unidad explicó que en su criterio los demandantes tampoco demostraron la configuración de una omisión legislativa en su acción pública de inconstitucionalidad toda vez que la Ley 160 de 1994, en su conjunto, recoge los mandatos constitucionales de la función social de la propiedad y de acceso progresivo a la tierra para el campesinado contenido en los artículos 58 y 64 de la Carta. Además, la UPRA cuestionó el cargo formulado por la señora Arboleda y el señor Lara Sabogal en tanto que en su concepto las áreas de especial interés ecológico no son objeto de reglamentación por parte de las entidades que conforman el sector agropecuario sino de aquellas instituciones que conforman el sector ambiental. En consecuencia, para la entidad no existe una omisión en razón a que la petición de los demandantes desborda los límites del ordenamiento agrícola del país.

4. Departamento de Planeación Nacional (DNP)

19. A través de su coordinador de asuntos judiciales, el departamento explicó que el ordenamiento jurídico asociado a las UAF no incorpora las actividades de conservación como uno de los criterios para su constitución ya que dicha tarea les corresponde a las entidades del sector ambiental y no al de agricultura. No obstante, el DNP afirmó que según lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 2363 de 2015 las UAF si están orientadas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural ya que las unidades que se constituyen no solo deberán cubrir las necesidades de la familia campesina y generar excedentes, sino que también deben ser sostenibles ambientalmente.

20. En consecuencia, el DNP señaló que el cargo presentado por los demandantes no prueba la existencia de una omisión legislativa. Esto, por cuanto los accionantes no desarrollaron de forma adecuada la presunta desigualdad entre los campesinos que realizan labores de explotación y aquellos que se dedican a la conservación pues no explican por qué se trata de dos grupos poblacionales que deban recibir el mismo tratamiento legal. En ese sentido, el departamento indicó en su memorial que las UAF tienen una finalidad de explotación y sostenimiento y que existe dentro de la legislación vigente una serie de incentivos para los campesinos que realizan actividades de conservación ambiental, como el sistema de pago por servicios ambientales o exenciones tributarias específicas.

5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

21. En escrito suscrito por el jefe de la oficina asesora jurídica, el ministerio solicitó la inhibición del Tribunal o en subsidio la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada. Para el MADR, el cargo formulado por los accionantes no cumple con los requisitos de la omisión legislativa relativa desarrollados por la jurisprudencia. Como punto de partida, la entidad explicó que la demanda no cumple el requisito de certeza ya que la Ley 160 de 1994 debe ser interpretada de forma sistemática y la acción pública presentada por los demandantes se basa en una lectura aislada del contenido normativo atacado. En particular, para el ministerio, los actores desconocieron la relación intrínseca que existe entre dicha ley y el Decreto Ley 902 de 2017 y las normas reglamentarias posteriores.

22. Como lo señalaron otros intervinientes, el ministerio destacó que los artículos 1 y 69 de la Ley 160 de 1994 establecen que las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación

protectora se tendrán en cuenta como una porción aprovechable para el proceso de adjudicación. En virtud de esta disposición, el MADR destacó que las normas reglamentarias que establecieron los procesos de adjudicación de las UAF incorporaron explícitamente criterios de conservación ambiental para la constitución de dichas unidades. Así, para la cartera ministerial resulta evidente que la demanda carece de una revisión integral de todas las normas que conforman el ordenamiento agrario del país por lo que el cargo presentado en la acción es en realidad una interpretación subjetiva y no una confrontación objetiva del contenido real de la norma con la Constitución.

23. Por otra parte, el ministerio destacó que, aunque la Ley 160 de 1994 no tiene como objeto crear incentivos para la conservación ambiental, en todo caso dicha norma prevé que se deben tener en cuenta en los procesos de adjudicación las determinantes ambientales, como por ejemplo el ordenamiento de uso del suelo, con el fin de que la producción agrícola sea sostenible. Es así como el MADR conceptuó que los campesinos que realizan actividades de conservación tienen acceso en igualdad de condiciones a la propiedad de la tierra.

24. El MADR señaló en su intervención que el Legislador ponderó de manera adecuada las actividades de conservación pues supeditó el programa de acceso a la tierra al cumplimiento de numerosas variables ambientales del orden nacional y territorial. Por ello, para el ministerio la demanda no presentó una razón suficiente de inconstitucionalidad pues su fundamento se estructuró a partir de una lectura aislada de uno de los artículos de la Ley 160 de 1994. Así, la entidad reiteró lo dicho por la UPRA en el sentido de que en todo caso la ley demandada se relaciona con la regulación del sector agrícola mientras que la pretensión contenida en la demanda hace referencia a un asunto de competencia del sector ambiental, por lo que la petición de los demandantes desborda el campo de aplicación de la ley cuestionada.

25. Como argumento adicional, el ministerio manifestó que la interpretación sistemática de la Ley 160 de 1994 permite concluir con claridad que no existe un trato discriminatorio como lo quieren hacer ver los demandantes. Esto, pues de acuerdo con lo señalado por los artículos 4, 5, 23 y 24 del Decreto Ley 902 de 2017 los procesos de adjudicación a sujetos de reforma agraria deben estar acompañados de proyectos productivos que incorporan actividades de conservación en virtud del mandato constitucional de la función social de la propiedad reconocido en el artículo 58 Superior.

6. Universidad de Cartagena

26. La institución educativa solicitó que la Corte declare la exequibilidad de la norma. Para la universidad, los actores caen en un error pues no interpretan la norma de manera sistemática e integral con otras disposiciones de la Ley 160 de 1994. En opinión del centro de estudios, en consonancia con lo expresado por otros intervinientes, si bien el artículo 38 demandado no incluye expresamente las actividades de conservación, el artículo 69 de la ley establece que las áreas dedicadas a la conservación y al uso forestal se tendrán en cuenta como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada.

27. Como argumento complementario, la institución resumió algunos precedentes constitucionales relacionados con la figura de las UAF con el propósito de resaltar que estas unidades procuran promover un mejor nivel de vida del campesinado y estimular el desarrollo agropecuario. De allí que la universidad concluyó en su escrito que la UAF tiene como función principal maximizar la productividad agrícola, pero de una manera armónica con el ambiente de acuerdo con la lectura sistemática de todo el ordenamiento jurídico.

7. Universidad Libre

28. La universidad, por medio de su Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, defendió la exequibilidad de la norma. La institución además propuso en su intervención que la Corte exhorte a la Presidencia de la República, a los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como a la Agencia de Desarrollo Rural para que estas entidades formulen políticas, acciones y estrategias para garantizar la rentabilidad de las actividades de conservación.

29. Para justificar su intervención, el observatorio indicó en primer lugar que el efecto que los demandantes le otorgan a la norma demandada responde en realidad a una interpretación subjetiva. Como lo indicaron otros intervinientes también, la universidad resaltó que el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 permite expresamente que las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación se tengan en cuenta para el cálculo del área adjudicable. Con base en esta premisa, el observatorio señaló en su escrito que en su concepto no se cumplen con los requisitos jurisprudenciales necesarios para la declaratoria de una omisión legislativa relativa.

30. Sin embargo, la universidad consideró que, aunque no existe un cargo de constitucionalidad que lleve a la declaratoria de inexequibilidad de la norma, los demandantes acertaron en señalar las barreras que enfrentan los campesinos para formular proyectos productivos de conservación. Para el centro educativo esta situación no se deriva del contenido del artículo 38 de la Ley 160 de 1994 sino en la ausencia de políticas públicas adecuadas. De allí que, para el observatorio, es necesario exhortar al Gobierno Nacional para que emprenda acciones con el fin de superar esta situación.

8. Agencia Nacional de Tierras (ANT)

31. La agencia, en escrito suscrito por el jefe de la oficina jurídica, advirtió que el cargo formulado en la demanda contra el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 es producto de un entendimiento impreciso por parte de los demandantes de los propósitos y funcionalidades de las UAF. En primer lugar, la agencia señaló que históricamente la preservación del medio ambiente ha sido parte de las políticas de acceso y formalización de la tierra desde la Ley 2 de 1959, norma que consagró las zonas de reserva forestal. Para la ANT, a diferencia de lo que aseguran los demandantes, los procesos que buscan conciliar el acceso a la tierra con las necesidades de conservación no son de reciente aparición, sino que se encuentran consagrados en la mayoría de los estatutos que regulan la titulación de baldíos. Así, además de la referida Ley de 1959, la agencia citó el Decreto 2275 de 1988, el Decreto 2664 de 1994 y la Resolución 740 de 2014 como ejemplos concretos de regulaciones que promueven un equilibrio entre la formalización de la tierra y la protección ambiental.

32. Por otro lado, la ANT consideró en su intervención que no es correcto sostener, como lo afirmaron los accionantes en su demanda, que en la constitución de las UAF no se incorporan actividades de conservación. Así, la entidad explicó que la naturaleza de las UAF es la de cubrir las necesidades mínimas del campesino mientras promueve un mejoramiento gradual de su calidad de vida al permitir que la persona construya un patrimonio propio bajo un modelo productivo estable que cumpla con, entre otras, la función ecológica de la propiedad. Para sustentar este punto, la entidad destacó varias resoluciones expedidas por el INCORA, el INCODER y la misma ANT, en las que se estipuló que las ecuaciones para la definición de las extensiones de las UAF deben incluir áreas que se deben conservar.

9. Simón Delgado

10. Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna

34. La organización solicitó la exequibilidad condicionada de la norma impugnada. Para el centro, es necesario que la Corte le dé un alcance al artículo 38 de la Ley 160 de 1994 a la luz de un contexto donde las actividades de conservación han ido creciendo en los últimos años. Para esta ONG ambiental, cuando se expidió la referida norma el desarrollo de mecanismos de rentabilidad derivados de la conservación no tenían un gran avance a nivel global y nacional. Para el centro, las normas vigentes son insuficientes para abordar los nuevos retos derivados de la degradación ambiental producida por el cambio climático.

35. Por otra parte, Tierra Digna explicó que, aunque el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 reconoce el valor de la conservación en la política económica agraria, en su concepto es necesario que la Corte condicione el artículo 38 demandado con el fin de fijar una interpretación sistemática que refleje los avances en el reconocimiento de los sistemas de conservación para generar rentabilidad de la tierra. Así, para el centro se debe condicionar la norma demandada en el sentido de integrar su contenido con el del artículo 69 referenciado. De igual forma, la organización pidió en su intervención que en virtud de la constitucionalidad condicionada la Corte exhorte al Gobierno Nacional para que formule políticas, acciones y estrategias dirigidas a garantizar que en las UAF las actividades de conservación resulten rentables.

11. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

36. Por medio de apoderada judicial, el ministerio solicitó que se “conserve la eficacia normativa de las disposiciones acusadas al no advertirse en su trámite vicios constitucionales que deban ser enmendados”. Para el MADS, los actores presentaron una interpretación aislada del artículo 38 de la Ley 160 de 1994 que no tuvo en cuenta otros postulados normativos de la misma ley, en especial sus artículos 1 y 69. Para la cartera ministerial, estas dos normas incorporan con claridad una obligación de armonizar las normas ambientales con las agrarias. En concordancia con esa lectura sistemática, el MADS planteó que tampoco se configura en este caso un presunto trato desigual entre los campesinos que se dedican a la explotación agrícola con aquellos que derivan su actividad de la conservación.

37. Como argumento complementario, la apoderada del ministerio presentó en su escrito una relación de diferentes políticas y acciones en cabeza de la entidad que buscan promover la

conservación. Así, el MADS describió y enunció los componentes básicos de, entre otras, la Política de Bosques contenida en el documento CONPES 2834 de 1996, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal expedido en el 2000 y la Estrategia Nacional REDD+ promulgado en el 2018 con el objetivo de cumplir las obligaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático. Esto, con el fin de presentar ejemplos que demuestran que ya existen instrumentos que garantizan la compensación económica por actividades de conservación. Para el MADS, la existencia de estos instrumentos de política pública permite concluir que no se hace necesario incorporar la conservación dentro de las categorías de producción de las UAF tal como lo solicitan los demandantes.

12. Colombia Rural

38. La organización Colombia Rural solicitó como petición principal que la Corte se inhiba de proferir un fallo de fondo en el presente asunto. Sin embargo, la institución señaló en su escrito que a pesar de la falta de aptitud del cargo presentado esta demanda representa una oportunidad para que la Corte se refiera a la interpretación sistemática "del régimen de titulación de baldíos, y además haga una invitación a que se realice una lectura armónica del derecho agrario y el derecho ambiental en lo que tiene que ver con el uso y adjudicación de tierras y suelos".

39. En primer lugar, la organización consideró que es necesario acudir a una interpretación sistemática de la norma demandada con el derecho agrario. Así, Colombia Rural precisó que el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, señala que al ANT está facultada para determinar zonas en las cuales las adjudicaciones de UAF solo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal por lo que la normativa de las unidades sí contempla expresamente la posibilidad de incluir actividades de conservación en la adjudicación de predios baldíos.

40. En segundo lugar, Colombia Rural resaltó que no existe un mandato constitucional expreso o uno derivado de tratados internacionales suscritos por Colombia que indique la manera como el Estado debe proceder en la titulación de tierras a campesinos para actividades de conservación. Por lo tanto, en criterio del centro, existe un amplio margen de configuración legislativa en la materia que ha priorizado la implementación del mandato progresivo del acceso a la tierra contenido en el artículo 64 de la Constitución para

trabajadores agrarios dedicados a la producción de alimentos pero que, en paralelo, también ha desarrollado marcos normativos para la conservación del suelo a través de normas ambientales.

41. En tercer lugar, la organización concluyó que la demanda no cumple con los requisitos de claridad y suficiencia. Esto, ya que en palabras de la institución interviniente la acción no se fundamenta en "consideraciones sólidas sobre cómo la omisión de una mención explícita a las actividades de conservación resulta [en] una contradicción con la dirección económica por parte del Estado". Para Colombia Rural, además los demandantes no lograron explicar de forma clara si existe "un deber específico impuesto por el constituyente que resulte omitido con la ley demandada, pues no se encuentra disposición alguna en la Constitución que señale que la política ambiental se debe instrumentar a través del acceso a derechos de propiedad".

42. En lo referente a la suficiencia, el centro de estudios consideró que el cargo de omisión legislativa relativa contenido en la acción de inconstitucionalidad no genera una duda de constitucionalidad. Esto, ya que en criterio de Colombia Rural el cargo "adolece de una argumentación sólida que evidencia que existe un trato desigual injustificado entre las políticas de acceso a tierras para actividades productivas y las de financiación de proyectos de conservación a través de la política ambiental".

CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

43. En escrito del 5 de mayo de 2023, la Procuradora General de la Nación (PGN) solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del aparte demandado. En concreto, la procuradora señaló que en esta oportunidad no se encuentran acreditados los presupuestos establecidos por la jurisprudencia para concluir que el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa. En criterio de la entidad, no existe un deber específico incumplido pues, aunque existe una obligación constitucional de salvaguardar el ambiente no se evidencia en el ordenamiento superior una exigencia particular de que su cumplimiento debe materializarse a través de las Unidades Agrícolas Familiares.

45. Por otra parte, la procuradora señaló que la Ley 160 de 1994, en su conjunto y de forma sistemática, está encaminada a proteger el referido mandato superior de protección del ambiente. Para la PGN hay varios artículos de dicha norma -como su artículo 66 y otras

disposiciones complementarias que la desarrollan, entre esas el Decreto Ley 902 de 2017- que establecen que para el proceso de adjudicación de baldíos también se deben valorar las áreas dedicadas a la conservación. Por ello, la procuradora concluyó que la exclusión en el artículo demandado de las actividades de protección no implica un incumplimiento de un deber específico por parte del Legislador.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

46. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre esta demanda de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 241.4 de la Constitución.

Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda.

47. Como se puede apreciar de la síntesis de las intervenciones ciudadanas, un número plural de intervinientes cuestionó la aptitud de la demanda presentada por la señora Arboleda y el señor Lara Sabogal. Así, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó de manera explícita que la Corte se inhibiera de proferir una decisión de fondo mientras que la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, aunque no incluyeron una petición expresa de inhibición si cuestionaron en sus escritos la aptitud del cargo formulado en la acción de inconstitucionalidad.

48. Por ello, la Sala Plena procederá a reiterar los requisitos que ha establecido para que se pueda fallar de fondo una acción pública de inconstitucionalidad y luego examinará la aptitud de la presente demanda.

49. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 prescribe que toda demanda de inconstitucionalidad debe contener lo siguiente: (i) un apartado en el que se señalen las normas acusadas como inconstitucionales por medio de su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de la disposición; (ii) una relación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) una motivación con las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando se trate de cargos relacionados con el procedimiento legislativo, señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición

del acto demandado y la forma en que se desconoció el mismo; y (v) una justificación de la competencia de la Corte Constitucional para conocer la demanda.

50. En relación con el tercer requisito expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no está sujetado al cumplimiento de estándares complejos. No obstante, aunque no se requiera ser abogado para redactar y presentar una acción de ese tipo, lo cierto es que solo se pueden fallar de fondo aquellas demandas que permiten "iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional".

51. Por otra parte, como lo recordó la Corte Constitucional en la sentencia C-190 de 2023, el examen de estos requisitos se debe hacer con sujeción al principio pro actione (o principio en favor del accionante). Según este principio, el juicio de admisión "no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo".

52. Sin embargo, como se resaltó en esa misma decisión, el empleo del principio en favor del accionante no habilita a este Tribunal a corregir o aclarar argumentos confusos, inexactos o que se formulan de una manera ambigua. Por ello, no es admisible que bajo ese principio la Corte se pronuncie de fondo sobre la exequibilidad de una norma que no presenta suficientes argumentos pues, al hacerlo, cerraría la puerta para que otros ciudadanos puedan presentar demandas de control abstracto de constitucionalidad que sí cumplen con las condiciones mínimas para revisarlas. En otras palabras, de acuerdo con la sentencia C-190 de 2023, el principio en favor del accionante no es una licencia abierta para que el juez constitucional suplante al demandante en la responsabilidad de formular unos cargos que superen las cargas mínimas y al hacerlo despierten una duda constitucional que deba ser resuelta por la Sala Plena.

53. Ahora bien, la jurisprudencia ha exigido que las acciones públicas de inconstitucionalidad respeten cinco condiciones argumentativas mínimas que fueron sistematizadas en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005. Desde esas decisiones, la Corte ha señalado de manera consistente que los cargos, es decir, las razones contenidas en las demandas que

conoce este Tribunal deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Para la Sala Plena, un cargo es claro cuando es entendible por un ciudadano del común y es cierto siempre que ponga en duda la constitucionalidad de un significado que efectivamente se deriva de la disposición jurídica demandada. Como lo señalaron las sentencias C-330 de 2013 y C-688 de 2017, la carga de claridad exige que los argumentos del demandante sigan un curso de exposición comprensible y presenten un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución.

54. Por otro lado, un cargo es pertinente cuando se basa en argumentos de orden constitucional. Al respecto, se inadmiten los cargos fundados en consideraciones exclusivamente subjetivas, legales, doctrinarias y de conveniencia sociopolítica. Por otro lado, la carga de especificidad impone que los demandantes no planten argumentos genéricos o excesivamente vagos. Finalmente, un cargo es suficiente cuando plantea elementos mínimos que permiten iniciar un debate constitucional. Para respetar esa exigencia de suficiencia, es necesario que el actor exponga todos los elementos argumentativos y probatorios.

55. Adicionalmente, como quiera que el cargo formulado por la señora Arboleda y el señor Lara Sabogal en esta oportunidad se refiere a la presunta existencia de una omisión legislativa relativa es necesario resumir los elementos que la jurisprudencia ha señalado como constitutivos de esta irregularidad. Esto, con el propósito de confrontar esos requerimientos con las deficiencias argumentativas de la demanda.

Tabla 1

-Test jurisprudencial para acreditar la configuración de una omisión legislativa relativa-

Criterio

Contenido

Existencia de mandato legal

Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo

Regla de exclusión

Que la norma efectivamente excluya de sus consecuencias

jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables

lo que genera una desigualdad negativa

Omisión normativa

Que la norma efectivamente no incluya un

elemento o ingrediente normativo necesario

Materialización de un deber constitucional

Que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador que resulta omitido, por los casos excluidos por la norma o por la no inclusión de un elemento normativo necesario

Carencia de razón suficiente

Que la exclusión de los casos asimilables que realizó el Legislador

no esté debidamente justificado

Fuente: elaboración propia del despacho de la magistrada sustanciadora.

56. Por otro lado, antes de entrar al análisis específico del cargo presentado en esta demanda, la Corte reitera lo que ya ha manifestado en numerosas oportunidades: cuando se presenta una demanda cuya justificación sea una presunta omisión legislativa relativa y es que, en estos casos, los ciudadanos tienen una carga argumentativa mucho más exigente. Esto, “debido a que el cargo no se dirige directamente contra un texto explícito de naturaleza legal sino frente a una exclusión que resulta contraria a la Carta”. Por lo tanto, los demandantes que presenten este tipo de argumento deben explicar de forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente “(i) la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, (ii) el deber constitucional que omite el Legislador y, a partir de ello, (iii) las razones que permiten constatar que se configura la omisión legislativa relativa”.

57. Con independencia de lo señalado en el auto admisorio, la Sala Plena es quien tiene la plena competencia para determinar si es dable o no efectuar un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de las demandas de acuerdo con lo previsto en el artículo 241.4 de la Constitución. Esta disposición constitucional señala que es la Corte Constitucional en pleno quien tiene asignada la función de decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes. Así, aunque el análisis inicial de la magistrada ponente haya llevado a darle curso a la demanda en su fase de admisión, la Sala Plena de la Corte es la competente para determinar si es dable o no efectuar un pronunciamiento de fondo o si, por el contrario -al analizar de manera más sopesada y profunda en un proceso de discusión deliberativa la aptitud de los cargos sometidos a su consideración- es necesario concluir que la acción de inconstitucionalidad no cumple con las condiciones mínimas argumentativas por lo que procede entonces una decisión inhibitoria para emitir un pronunciamiento de fondo.

Análisis concreto de aptitud en el presente caso

58. Una vez analizada la demanda presentada por la señora Arboleda y el señor Lara Sabogal a la luz de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, los precedentes de la Corte Constitucional y el principio en favor del accionante, la Sala Plena comparte el análisis de aquellos intervinientes que propusieron una decisión inhibitoria ya que se encuentra que el cargo propuesto por los demandantes no cumple con las condiciones mínimas que hacen exigible un pronunciamiento de fondo, como se pasará a explicar a continuación.

59. Lo primero que se debe advertir es que el cargo no cumple con el requisito de claridad. Esto, por cuanto al examinar en detalle la demanda la Corte concluye que no hay una ilación lógica que permita comprender si la censura de los accionantes recae en la definición de las UAF o en la supuesta exclusión de los campesinos dedicados a la obtención de 2 o 2.5 SMLMV por actividades de conservación ambiental. En ese último caso, la demanda no permite identificar a que se refiere específicamente el valor señalado en salarios mínimos. Conforme a la argumentación de la demanda parecería que se refiere a un estimado cuantitativo de la capacidad de producción de las unidades que define la posibilidad de ser adjudicatario de esta pero el cargo, en sí mismo, no resulta comprensible.

60. . En segundo lugar, la demanda no cumple con el requisito de certeza. Como se explicó al

inicio de las consideraciones, este elemento hace referencia a que la acusación presentada por un ciudadano recaiga directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una posición jurídica que se infiera o se deduzca. Como lo explicó la sentencia C-362 de 2023 la condición de certeza no implica que los ciudadanos que acudan al control abstracto de constitucional deban cumplir un estándar de precisión absoluta pero sí deben ofrecer un acercamiento razonable de la disposición jurídica por lo que no es aceptable aproximaciones caprichosas y subjetivas.

61. Por supuesto que toda interpretación normativa que elabora una persona se construye primero a partir del conocimiento del texto demandado, pero no resulta apropiado considerar la norma de una manera aislada o parcial pues para una adecuada comprensión se deben incluir otros elementos interpretativos. Entre otros, y más tratándose de demandas que versen sobre posibles omisiones legislativas relativas, es necesario que la certeza del cargo también se construya a partir de un análisis de la voluntad del Legislador y de una lectura sistemática de la norma cuestionada que la confronte con otras disposiciones relevantes del ordenamiento jurídico que puedan llenar de contenido la norma atacada.

62. En relación con el cargo de certeza, la Corte considera que los demandantes se basaron en una lectura subjetiva de la UAF que no tuvo en cuenta la naturaleza material y alcance de dicho concepto legal. En efecto, la UAF por definición está ligada al aprovechamiento de la tierra como un mínimo de extensión para que la familia campesina pueda vivir de forma digna y productiva y hace parte del desarrollo que el Legislador le ha dado al artículo 65 de la Constitución que establece que la producción de alimentos goza de la especial protección del Estado y, con ese fin, se le otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. Al analizar la demanda, se encuentra que los actores no consideran en su argumentación el contenido normativo del precepto constitucional citado por lo que le dan un alcance a la norma demandada que no tiene.

63. Aunado a lo anterior, la acción de inconstitucionalidad no logró señalar cuál es el deber específico consagrado en los artículos 79 y 334 de la Constitución que exige al Legislador incluir las “actividades de conservación” en el aparte demandado. En el escrito de su demanda, los accionantes identificaron un supuesto mandato general de conservación integrado en esas dos disposiciones constitucionales, sin embargo los argumentos no

permiten identificar una obligación o deber específico que el Legislador incumplió con la expedición de la norma cuestionada.

64. En ese sentido, la Sala Plena advierte que el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración de cara al desarrollo agrícola y al fomento del acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios. Por lo tanto, el Legislador tiene el deber de promover una legislación que garantice la igualdad en el acceso a la propiedad rural, los medios adecuados de subsistencia para la población campesina, así como otras minorías y la conservación ambiental de los territorios.

65. Por otra parte, la Sala concluye que el cargo tampoco cumple con el requisito de certeza pues, tal y como lo pusieron de presente varios de los intervinientes, no es cierto que las actividades de conservación ambiental no sean tenidas en cuenta para la definición de la UAF. Por el contrario, el inciso 3 del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 4 de la Ley 1900 de 2018, señala que las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora o al uso forestal racional se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada en los procesos de adjudicación de baldíos. Por lo tanto, además de que la demanda parte de una interpretación aislada de la disposición acusada, el cargo propuesto no es cierto ya que la misma Ley 160 de 1994 prevé expresamente que las áreas de conservación sí son tenidas en cuenta para la adjudicación. En ese sentido, la interpretación propuesta de los accionantes no se desprende del contenido objetivo de la norma.

66. A su vez, la falta de certeza tiene un impacto indudable sobre la pertinencia del cargo. Resulta oportuno recordar que este requisito hace referencia a que los argumentos presentados sean de orden constitucional, es decir que se inadmiten cargos fundados en consideraciones subjetivas, de orden legal, basados en doctrina o en simplemente conveniencia social o política. En su demanda, los accionantes señalan que con la presunta omisión legislativa relativa el Legislador desconoció el mandato de protección de ambiente sano reconocido en el artículo 79 Superior, así como la obligación de preservar el medio ambiente incluido en el artículo 334 de la Carta. Resulta incuestionable que las normas citadas establecen un deber para el Legislador, pero en esta ocasión, precisamente por los problemas de certeza del cargo, no es posible deducir que exista una omisión en la

observancia de la Constitución.

67. En consecuencia, la Sala Plena se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda de la referencia. Ahora bien, frente a los argumentos expuestos por los señores Manuel Francisco Pardo Ballesteros y Simón Delgado, el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana, las universidades Libre y de Cartagena y el Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna orientados a sustentar la exequibilidad plena o condicionada de la norma acusada, se advierte que como quiera que se trata de planteamientos de fondo el Tribunal no se pronunciará sobre ellos. Por último, es importante resaltar que la decisión de inhibición, como lo ha reconocido la misma jurisprudencia constitucional, pone fin a un proceso de revisión de constitucionalidad sin decidir de fondo el asunto que se le plantea a la Corte. Por lo tanto, el problema jurídico que se puso a consideración de los jueces constitucionales queda sin resolver por lo que no se produce un efecto de cosa juzgada respecto de la disposición acusada ni impide que los demandantes, o cualquier otro ciudadano que lo considere pertinente, acusen de nuevo la inconstitucionalidad de la disposición analizada en esta providencia.

Síntesis de la decisión

68. La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la señora Karol Tatiana Arboleda y el señor Francisco Javier Lara Sabogal contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 160 de 1994 por la presunta configuración de una omisión legislativa relativa. Varios intervinientes en el proceso solicitaron la inhibición del Tribunal por lo que, como cuestión previa, la Sala Plena abordó el análisis de aptitud del cargo. Al respecto, la Corte analizó el cargo de omisión legislativa relativa a partir de los requisitos de admisión consagrados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y el test de acreditación de este tipo de argumentos desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Como resultado de ese ejercicio, la Corte concluyó que respecto del único cargo formulado y admitido en el proceso no se cumplieron con los requisitos de claridad, certeza y pertinencia ya que el argumentó no es comprensible, se basó en una lectura subjetiva del concepto y definición del concepto de Unidad Agrícola Familiar y no se señaló un mandato constitucional específico que haya sido omitido por el Congreso. En consecuencia, esta Corporación decidió que lo procedente era inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado por los demandantes contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 160 de 1994, "[p]or la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".

Notifíquese y cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General