

Sentencia C-406-09

Referencia: expediente D-7459.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones” y sus artículos 2, 4, 5, 13, 16, 21, 34, 35, 38, 44, 47, 50, 52, 56, 60, 62, 71, 74, 88, 90, 91, 121, 123, 124, 125, 126, 130, 131, 138, 160 y 161.

Demandantes: Eduardo Carreño Wilches y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Bogotá, D.C., junio diecisiete (17) de dos mil nueve (2009).

I. ANTECEDENTES

Eduardo Carreño Wilches, Mauricio García Durán, Carlos Andrés Zapata Cardona, Jairo Hernando Estrada Álvarez, Jesús Alberto Franco Giraldo, Claudia Liliana Erazo Maldonado, Oneida Giraldo Camargo, Sergio Andrés Coronado Delgado, Javier Lautaro Medina Bernal, Dora Lucy Arias Giraldo y Linda María Cabrera Cifuentes, haciendo uso de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Constitución Política, presentaron demanda de inexecuibilidad contra la Ley 1152 de 2007 y las disposiciones pertenecientes a ella relacionadas en la referencia.

Admitida la demanda, se dispuso comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, informando de la admisión a los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural; Hacienda y Crédito Público; Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial; y del Interior y de Justicia; también a la Dirección del Departamento Nacional de Planeación; al Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER; al Director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales; al Defensor del Pueblo; al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; al Presidente del Consejo Nacional de Atención Integral de

la Población Desplazada y al Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Así mismo, se invitó a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR; a la Comisión Colombiana de Juristas; Mesa Nacional de Desplazados; Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC; Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC; Federación de Comunidades Negras de Antioquia, FECONDA; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES y a las facultades de derecho de las universidades de Antioquia, Industrial de Santander, Pontificia Javeriana, Nacional de Colombia, Rosario, Andes y Externado de Colombia, a través de los respectivos decanos o quien haga sus veces, con el fin de que emitieran su opinión sobre el asunto de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA LEY ACUSADA

En razón de su extensión, la Ley 1152 de 2007, publicada en el Diario Oficial, N° 46.700 de agosto 25 de ese mismo año, se transcribe en el anexo que hace parte de esta sentencia.

III. LA DEMANDA

En la demanda fue planteado un cargo principal, de carácter general contra todo el texto de la Ley 1152 de 2007, y dieciséis cargos subsidiarios, contra disposiciones específicas de ese ordenamiento legal, los cuales se pueden resumir así.

1.Cargo principal

Recae sobre la integridad de la Ley 1152 de 2007, estatuto que, a juicio de los actores, viola el principio de progresividad y desconoce la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, prevista en los artículos 2° del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1°, 7°, 13, 58, 64, 65, 93, 329, 330 y 55 transitorio de la Constitución; y 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT.

Según los demandantes el Estatuto de Desarrollo Rural es regresivo, toda vez que, por un lado, promueve el acceso a la propiedad de la tierra de los grandes empresarios del campo en detrimento de los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios y campesinos, vulnerando la obligación estatal prevista en el artículo 64 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 160 de 1994 y, por el otro, estimula la economía rural empresarial, en perjuicio de la economía local campesina.

En su parecer, la Ley 1152 de 2007 vulnera los artículos 329, 330 y 55 transitorio de la Carta Política y 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT, relativos a los derechos territoriales de los grupos étnicos en Colombia, por cuanto no garantiza el acceso de los afrodescendientes y de los indígenas a la tierra.

Afirman que la ley demandada riñe con el artículo 19 del Convenio 169 de la OIT, pues “no contempla una situación equivalente para los pueblos indígenas y tribales... frente a los empresarios agrarios, quienes en diferentes disposiciones del Estatuto de Desarrollo Rural obtienen una posición ventajosa frente a lo dispuesto para los grupos étnicos”.

Aducen que el artículo 123 del citado estatuto, “restringe la posibilidad de constituir, ampliar o sanear los resguardos indígenas en los límites de la zona de aplicación de la Ley 70, vulnerando gravemente la obligación constitucional de progresividad en la titulación colectiva de tierras y de protección a las minorías étnicas indígenas”.

Consideran que en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2º, numeral 7, del citado estatuto, los artículos 56, 60 y 67 de la Ley 1152 de 2007 prevén un subsidio para comprar tierras que obliga a los campesinos a convertirse en empresarios del sector rural y a presentar un proyecto productivo bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y relacionado con los productos estratégicos que este organismo determine; además, durante los siguientes 10 años a la adjudicación del subsidio el beneficiario corre el riesgo de perder su tierra y devolver su valor si discrecionalmente el INCODER considera que el predio no está siendo bien explotado mediante la ejecución de los proyectos de agroindustria.

Manifiestan que la Ley 1152 de 2007 en su artículo 88 estableció una condición regresiva al señalar que las Zonas de Reserva Campesina sólo podrán establecerse en

“aquellas áreas geográficas en las que predominen tierras baldías de la Nación”, eliminando la posibilidad de que se constituyan al interior de la frontera agrícola y que se pueda hacer uso de ellas para promover la desconcentración de la propiedad rural, lo cual, en su criterio, desconoce la obligación constitucional del Estado de garantizar el acceso a la tierra y otros derechos de los trabajadores agrarios y de los campesinos.

En su parecer, el artículo 100 de la Ley 1152 de 2007 promueve una intermediación innecesaria para la entrega de los subsidios a las comunidades rurales, que además de acudir a las convocatorias del INCODER deberán cumplir los trámites necesarios para la entrega de los recursos que serán administrados por fiduciarias. Afirman que la adecuación de tierras, entendida como un servicio público ofrecido para los campesinos y productores rurales, debe promoverse a partir de las necesidades de intervención que requieran los campesinos para la producción de bienes y agregan que el acceso a los subsidios para la adecuación de tierras debe hacerse en condiciones que les permitan a los campesinos y trabajadores agrarios acceder a los mismos.

Exponen que los subsidios están igualmente condicionados a una cláusula resolutoria de 7 años y tienen las mismas exigencias técnicas y productivas del subsidio para acceder a la tierra, “de manera que no sólo se limitan las reales posibilidades de ser adjudicatarios sino que también se desconoce la legitimidad de una economía campesina, respaldada por la pluralidad democrática propia de un Estado Social y Democrático de Derecho”.

Aseveran que los procesos de revisión y saneamiento de los títulos de los territorios de las comunidades negras, raizales e indígenas previstos en el artículo 116, “dejan la puerta abierta para que se puedan usurpar sus tierras para ‘aprovecharlas’ en la agroindustria”, razón por la cual la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, encargada de llevar a cabo los procesos para la constitución, saneamiento, reestructuración o ampliación de los resguardos indígenas y la titulación a favor de las comunidades negras, “debe sujetar estas funciones a los planes de ordenamiento territorial, lo cual resulta violatorio de la autonomía propia de estos grupos”, lo cual, a su juicio, desconoce el Convenio 169 de la OIT y vulnera el derecho a la consulta que le otorga ese instrumento internacional a los grupos étnicos.

Sostienen que el Estatuto de Desarrollo Rural ordena también a la Dirección de Etnias que se abstenga de adelantar trámites para adquirir tierras destinadas a tales comunidades, cuando los predios pretendan ser reivindicados o adquiridos por medio de la violencia (art. 124), “en contravía del postulado constitucional de la presunción de buena fe y de la protección que el Art. 58 de la C.P. establece a favor de ‘los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles’, tales como la posesión, la ocupación o la tenencia”.

Aseguran que la posesión, entendida como un derecho real protegido por la Constitución en el artículo 58, exige que el comportamiento de los poseedores se realice con el ánimo de señor y dueño de las tierras que se encuentran utilizando y la detentación material, “por lo tanto resulta equívoco el postulado del EDR según el cual ésta no podrá ser reivindicada por medio de la violencia porque equipara las vías de hecho con la violencia y se desconoce que la posesión puede adquirirse incluso prescindiendo de la necesidad de un título justo previo, con lo cual también se desconoce la forma en que las comunidades se relacionan con la tierra”.

Afirman los actores que los artículos 119 y 125 de la Ley 1152 de 2007, vulneran el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 superior, pues no le exigen a las Zonas de Desarrollo Empresarial el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, como sí lo hacen con las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y negras. Agregan, que igualmente, dicho estatuto no excluye a las comunidades negras de régimen de Unidades Agrícolas Familiares, UAF, definido en el artículo 79, “con lo que promueve una injustificada discriminación que a todas luces resulta violatoria del artículo 13 de la Carta Política que obliga al Estado a brindar un trato igual cuando los ciudadanos se encuentren en condiciones similares”. Por lo tanto, en su sentir, resulta injustificado que las comunidades afrocolombianas e indígenas al encontrarse en condiciones similares frente al uso y a la especial relación que tienen con territorios, se sometan a regímenes diferentes y concluyen que “sostener esta discriminación sería igual a afirmar que las comunidades negras carecen del componente colectivo de las tierras comunales (Art. 79)”.

Para los demandantes la Ley 1152 de 2007 desconoce la situación de vulnerabilidad real de la población desplazada, pues al consagrar el recurso extraordinario de revisión

como mecanismo judicial para reclamar en cualquier tiempo los derechos sobre la tierra, “les asigna la carga de la prueba cuando de acuerdo con el DIDH son sujetos de especial protección, por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran”.

A juicio de los demandantes, el artículo 136 de la Ley 1152 de 2007 al definir la posesión limita la posibilidad de que las tierras improductivas o “sub o sobre explotadas” puedan ser objeto de redistribución, ya que al establecer que la posesión se traduce en el “manejo productivo, económico regular y estable del suelo” tal disposición conduce a que cualquier modelo que realicen los terratenientes se considere como tal a pesar de la violación de la función social de la propiedad.

Consideran que la Ley 1152 vulnera el principio de la buena fe, pues en los artículos 74 y 124 de tal ordenamiento asume como violentas las vías de hecho protegidas por el artículo 58 de la Constitución, que contempla los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles como un mecanismo para garantizar el derecho de acceso a la propiedad de la tierra contemplado en los artículos 60 y 64 ibídem.

Estiman que a diferencia de la Ley 160, la Ley 1152 de 2007 no establece una finalidad clara para los programas de expropiación, pues la destinación de las tierras expropiadas es ambigua y sólo alude a la productividad, desatendiendo la obligación de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a favor de los campesinos y trabajadores agrarios.

Señalan que la extinción administrativa del dominio definida por el Estatuto de Desarrollo Rural constituye un retroceso injustificado en relación con la Ley 200 de 1936, que excluía de esta sanción a los predios menores de 300 hectáreas que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario. De igual manera sostienen que la extinción del dominio para quienes no ejerzan posesión conforme a las políticas de la agroindustria del Gobierno Nacional, atenta contra la economía campesina.

Aseguran los demandantes, que el Estatuto de Desarrollo Rural promueve la legalización de “títulos privados y/o fabricados en notarías al reconocer propiedad a quienes tengan título traslativo de dominio con una antigüedad no inferior al término de la prescripción adquisitiva extraordinaria, que por ley 791 es de 10 años”.

Expresan que el artículo 133-3 de la Ley 1152 de 2007, en concordancia con el artículo 178 del mismo estatuto, que deroga lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 200 de 1936, valida los títulos no originarios del Estado registrados entre 1917 y 2007, con lo cual facilita la solución de los litigios de tierras a favor de los agentes del desplazamiento y, en ese orden, viola el artículo 228 superior que consagra el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, pues invierte dicho principio, al otorgarle validez jurídica a títulos elaborados en notarías desconociendo los hechos de posesión de los legítimos dueños y titulares de otros derechos civiles.

2. Cargos subsidiarios

2.1. Artículos 60, literal b, y 62, literales f, h y j.

Los demandantes consideran que las expresiones “formular el proyecto productivo que se adelantará en dicho predio”, del literal b del artículo 60 de la Ley 1152 de 2007 y “el nivel de cofinanciación de fuentes distintas al Incoder; las posibilidades financieras y operativas del Incoder; proyectos productivos acordes con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, consagradas en los literales f, h y j, respectivamente, del artículo 62 ibídem son inconstitucionales, por cuanto los requisitos previstos en ellas para acceder al subsidio de compra de tierras desconocen las condiciones de especial vulnerabilidad de la población campesina, excluyen las dinámicas de una economía de ese tipo, incumplen las obligaciones de acceso progresivo a la tierra, infringen los demás derechos sociales previstos en el artículo 64 constitucional, y “son contrarias a la obligación internacional de progresividad efectiva de los derechos sociales previstas por el Art. 2 y el derecho humano a la alimentación adecuada consagrada en por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de los Art. 13, 64 y 333 de la C. P.”.

2.2. Artículo 138, numeral 3°.

A juicio de los demandantes, el inciso 3° del artículo 138 de la Ley 1152 de 2007, vulnera los artículos 1, 29, 58 y 228 superiores, puesto que legaliza las acciones consolidadas al amparo de dolo y la violencia ejercida sobre los campesinos propietarios o poseedores de tierras.

2.3. Artículos 38 y 71 /(parciales).

En sentir de los actores, las expresiones “propietaria”, contenida en el artículo 38, numeral 2° de la Ley 1152 de 2007 y “que sean propietarias de predios”, prevista en el artículo 71, literal c), ibídem, riñen con los artículos 13 y 58 constitucionales, por cuanto discriminan a las personas que ostentan la calidad de poseedores, tenedores u ocupantes de predios que tienen las mismas condiciones previstas por ese ordenamiento para ser reubicados.

2.4. Artículo 88 (parcial).

A juicio de los demandantes, la expresión “en las que predominen tierras baldías de la Nación”, del artículo 88 del Estatuto de Desarrollo Rural, vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior y crea un obstáculo injustificado para cumplir con la obligación constitucional de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y trabajadores agrarios (artículo 64 ib.), puesto que lleva a la ubicación de este grupo de personas a regiones donde van a deteriorarse más sus circunstancias de vida. En su criterio, “la restricción prevista por el aparte demandado también viola la condición pluralista y democrática del Estado Social y Democrático de Derecho, del artículo 1 de la Constitución”.

2.5. Artículos 91, 160 y 161 (parciales).

En opinión de los demandantes, el inciso primero del artículo 91 del Estatuto de Desarrollo Rural, lo mismo que las expresiones “y lo previsto para las zonas de desarrollo empresarial en el Capítulo IV del Título IV de esta ley” y “salvo lo dispuesto para las zonas de desarrollo empresaria”, contenidas en los artículos 160 y 161 ibídem, respectivamente, vulneran los artículos 13, 60, 64, 65, 66 y 334 superiores, pues establecen un privilegio injustificado a favor de algunas personas, permitiendo que solo éstas sean beneficiarias de la adjudicación de los baldíos ubicados en las zonas de desarrollo empresarial.

2.6. Artículos 74 y 124 (parcial).

Las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1°, 2°, 58, 60, 64 y 83 constitucionales,

por desconocer los fines del Estado Social y Democrático de Derecho, los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y el principio de buena fe, por cuanto prohíben la posesión mediante la eliminación de los efectos jurídicos de la invasión, ocupación y posesión extraordinaria.

2.7. Artículos 34, 123 y 125 (parciales).

Para los demandantes las expresiones “ordenamiento territorial”; “a los criterios de ordenamiento territorial”; “a los procesos y decisiones de ordenamiento territorial”; “obligatoriamente a los procesos y decisiones de ordenamiento territorial que”, de los artículos 34, 123 y 125 de la Ley 1152 de 2007, vulneran los artículos 1º, 7º, 13, 93, 287, 288 y 55 Transitorio de la Constitución, lo mismo que los artículos 14 y 17 del Convenio 169 de la OIT, pues al sujetar los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas y la titulación de tierras comunales a favor de tales comunidades a los “criterios de ordenamiento territorial”, desconocen la autonomía que la constitución le otorga a los pueblos indígenas y tribales, así como la especial protección que tienen sus derechos sobre el territorio.

Consideran los demandantes que las expresiones “regular y permanentemente”, del artículo 121 del Estatuto de Desarrollo Territorial, riñe con los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT y 13 de la Carta Política, puesto que desconocen los derechos a la propiedad, a la posesión colectiva y a la utilización de las tierras que tradicionalmente ocupan los grupos indígenas nómadas, seminómadas o itinerantes, haciendo nugatorio su derecho al reconocimiento de sus territorios, pues en su parecer a tales pueblos les resultaría imposible acreditar un uso regular y permanente de los mismos en los términos que lo establece la ley.

2.9. Inciso primero del párrafo del artículo 123.

En opinión de los demandantes, el inciso primero del párrafo de la ley acusada al establecer que no se podrán adelantar procedimientos de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas dentro de los límites geográficos determinados en el artículo 2º de la Ley 70 de 1993 u otras zonas del país que presenten condiciones similares, vulnera los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, lo mismo

que los artículos 7, 13 y 63 de la Carta Política, por cuanto discrimina a los pueblos indígenas, sin establecer un fin constitucionalmente legítimo para justificar una medida semejante.

2.10. Artículos 2°, 4°, 5°, 13, 16, 21, 44, 47, 50, 52 (parciales) y 90.

Los demandantes cuestionan las normas que consagran las citadas expresiones por omisión legislativa relativa, pues contraviniendo los artículos 13, 64, 65 y 66 de la Carta Política, 3° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, desconocen las cláusulas de especial protección de la población campesina contenidas en las citadas disposiciones superiores, particularmente, sus derechos a la igualdad material ante la ley y al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Aducen los actores, que las normas acusadas excluyen del campo de aplicación de la Ley 1152 de 2007 a los campesinos sin tierra, a las comunidades indígenas y afrodescendientes, imponiendo un concepto de productividad al que no deben ser obligada la población campesina.

En la misma dirección, los actores alegan que el artículo 16 de la Ley 1152 de 2007 vulnera el derecho de participación de las mujeres campesinas y de sus organizaciones, consagrados en los artículos 1°, 2°, 13, 40, inciso final, 43 y 93 de la Constitución Política; 7°- literal b) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; 2° de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al no permitirles formar parte del Consejo Nacional de Tierras. Consideran, que la disposición acusada además desconoce el artículo 58 superior, por cuanto no incluye la función social y ecológica de la propiedad.

2.11. Artículos 35, 126 (parcial) y 131 (parcial).

A juicio de los actores las disposiciones cuestionadas vulneran los artículos 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 13, 51 y 64 de la Carta Política, por cuanto fragmentan la labor de adjudicación de tierras a la población desplazada, entre el INCODER y la Agencia Presidencial para la Acción Social, Acción Social, entidad ésta que a su juicio no cuenta con experiencia ni con capacidad para cumplir tal función. En sentir de los demandantes se trata de una “medida que no se

ajusta a los parámetros de racionalidad constitucional mínima que se exige a las medidas de política pública dirigidas a esta población, que resulta regresiva en tanto afecta de manera considerable los derechos de la población desplazada”.

2.12. Artículo 56 (parcial).

A criterio de los actores, la norma demandada vulnera el derecho a la reparación integral de las víctimas y del artículo 64 superior, pues define como medida de reparación, en los términos de la Ley 975 de 2005, la compensación de las deudas que las víctimas tengan en virtud de la Ley 160 de 1994, con lo cual reduce la reparación integral a un programa social de condonación de deudas generadas por la política de mercado de tierras.

Opinan que independientemente de la obligación estatal de reparar a las víctimas, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos y trabajadores agrarios (artículo 64 superior), pero la norma acusada confunde ambas obligaciones, sin satisfacer ninguna de las dos, toda vez que en su sentir la condonación de una deuda ni garantiza el acceso a la tierra ni puede considerarse reparación integral de las víctimas.

2.13. Artículo 126 (parcial).

Consideran los demandantes que la expresión “siempre que dicha calidad sea previamente certificada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación”, contenida en el artículo 126 de la Ley 1152 de 2007, es contraria a los derechos de las víctimas consagrados en los principios de la ONU sobre la lucha contra la impunidad y en los artículos 1º, 2º, 21, 29, 93, 229 y 250 superiores, pues restringe la ampliación de los beneficios establecidos en el capítulo II del Título VI de la Ley 1152 de 2007 en favor de las personas afectadas por el desplazamiento forzado, al exigirles que acrediten su condición mediante certificación expedida por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

2.14. Artículo 130 (parcial).

Señalan los demandantes que la expresión “opten por el retorno a sus lugares de origen”, del artículo 130 del Estatuto de Desarrollo Rural es contraria a los artículos 1°, 2°, 21, 29, 93, 229 y 250 de la Carta Política y desconoce los derechos de las víctimas consagrados en los principios de la ONU sobre la lucha contra la impunidad, por cuanto el derecho a la restitución no puede condicionarse a que las víctimas retornen a sus lugares de origen.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista no se registraron intervenciones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En oficio de febrero 26 de 2009, el Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, rindió concepto en relación con la demanda de la referencia, advirtiendo previamente que su predecesor, el doctor Edgardo Maya Villazón, había solicitado a la Corte Constitucional aceptarle el impedimento en razón de haberse pronunciado sobre la ley que se examina, el cual desapareció a partir del momento en que asumió la dirección del Ministerio Público, motivo por el cual se reanudaron los términos que se habían suspendido. Destaca igualmente, que en concepto de septiembre 15 de 2008, dentro del Expediente D-7308, el Ministerio Público de entonces, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de toda la Ley 1152 de 2007 por no haberse consultado previamente a los pueblos indígenas y tribales, como lo dispone la Constitución y la ley.

A continuación el Procurador se pronuncia sobre el cargo principal de la demanda, señalando que en su criterio, resulta evidente que frente a la Ley 1152 de 2007, por sí solo, no se desprende un cargo de inconstitucionalidad que afecte la integridad del contenido del Estatuto de Desarrollo Rural, “más aún si se tiene en cuenta que los actores para sustentar la acusación cuestionan varias disposiciones particulares del citado ordenamiento”. A su juicio, no es suficiente afirmar, como lo hacen los actores, que la Ley

1152 de 2007 es regresiva porque promueve el acceso a la propiedad de la tierra de los grandes empresarios del campo en detrimento de los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios y campesinos, pues es necesario que la demanda a través de la cual se solicita el control constitucional cumpla los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

Por considerar que la Corte Constitucional debe abstenerse de analizar el cargo planteado contra la integridad de la Ley 1152 de 2007, el Procurador realiza el estudio de los cargos de inconstitucionalidad planteados de manera subsidiaria por los demandantes, pidiendo a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 2° (parcial); 4° (parcial); 5° (parcial); 13 (parcial); 21 (parcial); 34 (parcial); 38; 44 (parcial); 47 (parcial); 50 (parcial); 52 (parcial), 60, literal b); 62, literales f, h y j; 71; 74; 88; 90; 91; 121 (parcial); 123 (parcial); 124, inciso primero; 125 (parcial), 130 (parcial); 160 y 161 de la Ley 1152 de 2007; además solicita declarar exequible el artículo 16 del mismo ordenamiento, “por los cargos estudiados, en el entendido que también forma parte del Consejo Nacional de Tierras, Conato, una delegada de las organizaciones de mujeres campesinas”.

Esta Corte no considera necesario hacer mención a las razones expuestas por el Procurador para sustentar tales solicitudes, pues en la presente oportunidad no hay lugar a realizar pronunciamiento de fondo, al presentarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en virtud de lo decidido en sentencia C-175 de marzo 18 de 2009, que declaró inexecutable en su integridad la Ley 1152 de 2007, tal como se expondrá en el acápite siguiente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 superior, esta Corte es competente para conocer de la acción de la referencia, toda vez que está dirigida contra una disposición perteneciente a una Ley de la República.

2. Cosa juzgada constitucional

Advierte la Corte que en relación con la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”, ha operado la cosa juzgada constitucional (art. 243 Const.), toda vez que en sentencia C-175 proferida el 18 de marzo del año que corre, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, se declaró inexecutable en su integridad ese ordenamiento legal, por haberse omitido en su expedición el requisito de la consulta a las comunidades interesadas, para el caso los pueblos indígenas y tribales, según estatuye el Convenio 169 de la OIT (1989), particularmente en su artículo 6°. Por consiguiente, la Corte se estará a lo resuelto en la mencionada sentencia.

Esta corporación ha indicado que por mandato de la Carta los fallos que ésta profiera en ejercicio del control de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada absoluta, una vez realizada la confrontación con todo el ordenamiento superior, constituyéndose “como regla general en la materia y significa que, no es posible que las normas acusadas, habiendo sido analizadas por la Corte puedan ser objeto de un nuevo pronunciamiento, bien sea que se expongan argumentos similares a los que dieron lugar a su definición, o que se trate de fundamentos diversos. De lo afirmado, resulta claro que la cosa juzgada absoluta impide entonces interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido objeto de análisis, mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron esa decisión” .1

En igual sentido, ha reiterado la distinción existente entre cosa juzgada absoluta y cosa juzgada relativa, según se trate de la interposición de nuevas demandas de constitucionalidad contra normas que ya han sido objeto de estudio por la Corte o cuando se formulen nuevos cargos diferentes a aquellos ya analizados por ésta:2

“2.1.Los principios de prevalencia del interés general, legalidad, confianza legítima, igualdad de trato por parte de las autoridades, debido proceso judicial y el de seguridad jurídica, sirvieron al constituyente para establecer en el artículo 243 de la Carta Política que las decisiones adoptadas por la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad tienen fuerza de cosa juzgada constitucional, es decir:

‘(...) las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en cumplimiento de su

misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta, adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo.’ 3

El artículo 243 superior ha sido desarrollado por los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, como también por el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, según los cuales las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes.

Mediante este instituto se pretende salvaguardar la supremacía e integridad normativa de la Constitución Política, garantizar la eficacia de los principios mencionados anteriormente y, como consecuencia, impedir que en el futuro puedan ser modificadas decisiones que han servido al Estado y a los particulares para regular sus relaciones a partir de los supuestos propios de la certeza e inmutabilidad de los fallos judiciales.

Además, la Corte ha precisado que la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa, explicando que existe cosa juzgada absoluta ‘cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional’⁴. En cuanto a la cosa juzgada relativa, la Corporación ha dicho que ella se presenta cuando ‘el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro ‘se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado’⁵’⁶.

También ha precisado la Corte que la cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita: ‘explícita, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la parte resolutive, e implícita cuando tal hecho tiene ocurrencia en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se exprese en el resuelve’⁷

La Corporación ha señalado eventos en los cuales al fijar los efectos de sus decisiones, puede aclarar si la sentencia proferida permite o no que en el futuro, mediante nuevos argumentos, un ciudadano pueda presentar una nueva demanda contra una norma que ya ha sido objeto del control de constitucionalidad. Por tanto, no es suficiente alegar la presencia de un fallo para predicar la existencia de la cosa juzgada constitucional, pues se debe precisar cuando la sentencia ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta o relativa y, este último caso, si ella es implícita o explícita..”

Finalmente, en reciente providencia⁸, vinculada con la Ley 1152 de 2007, objeto de esta nueva acción de constitucionalidad, manifestó la corporación:

“El artículo 241 de la Constitución Política, confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los términos de este mismo precepto superior. Por consiguiente y en armonía con lo establecido en el artículo 243 Superior, de conformidad con el cual ‘[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional’, las decisiones que en ejercicio de dicha función constitucional adopta el Tribunal Constitucional tienen carácter definitivo e inmutable, lo cual corresponde a la institución de la Cosa Juzgada Constitucional y desarrolla el principio de seguridad jurídica.

De otra parte, el Art. 22 del Decreto 2067 de 1991, señala que la Corte Constitucional debe confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del título II, y que la misma podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así esta no hubiere sido invocada en el curso del proceso. Esta regla es reiterada en el Art. 46 de la ley 270 de 1996, en virtud del cual ‘en desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.’⁹

Por tanto, es claro para la Sala, y así lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, que en relación con las sentencias de constitucionalidad el principio general es la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores

,o inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas sometidas a decisiones constitucionales definitivas, dado el carácter incontrovertible¹⁰ de tales providencias judiciales. En este sentido, la institución jurídica de la cosa juzgada constitucional, promueve la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza¹¹ respecto de sus efectos, y la seguridad jurídica. ¹²

Ahora bien, en el caso de las declaraciones de inexequibilidad parcial o declaratorias de exequibilidad, observa la Sala que prima facie existe cosa juzgada constitucional absoluta, y que la excepción, que como tal debe ser expresamente señalada en la Sentencia, bien sea en su parte resolutive o bien sea en su parte motiva, es la cosa juzgada relativa, que se refiere únicamente a uno o más motivos determinados de inconstitucionalidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

Para el análisis del presente caso, es importante para la Sala resaltar (i) en primer lugar, que el principio general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) en segundo lugar, que las declaraciones de INEXEQUIBILIDAD que hace la Corte, siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en estos casos las normas acusadas, analizadas y encontradas inconstitucionales por esta Corporación son expulsadas del ordenamiento jurídico, y por tanto, respecto de ellas no puede volver a entablarse ningún tipo de discusión o debate sobre su constitucionalidad; y (iii) en tercer lugar, que la anterior regla cobra mayor relevancia cuando la declaratoria de inexequibilidad se refiere a la totalidad de los enunciados normativos demandados o de los enunciados normativos contenidos en una ley, caso en el cual las normas acusadas, al ser declaradas inexequibles y salir con ello del ordenamiento jurídico, no pueden ni seguir produciendo efectos jurídicos ni volver a ser demandadas, y ello aún cuando se trate de cargos diferentes, por cuanto desde un punto de vista lógico-jurídico las normas en cuestión han dejado de existir en el mundo del derecho.

Al entrar al análisis de fondo respecto de las disposiciones acusadas se encuentra que la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció respecto de la constitucionalidad del texto completo de la Ley 1152 de 2007, la cual fue demandada por omisión de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes del país en los

términos del Convenio 169 de la OIT, declarando inexecutable el texto de la ley.

En efecto, mediante sentencia C-175 de 2009, la Corte estudió y resolvió lo siguiente:

‘Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1152 de 2007 ‘Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones.’.” (Está en negrilla en el texto original).

Impedida la Corte de pronunciarse de nuevo sobre lo que ya fue objeto de juzgamiento con fundamento en la institución de cosa juzgada constitucional absoluta, lo que, de contera, cierra cualquier debate sobre la normatividad demandada, habiendo ésta desaparecido del mundo jurídico por las razones arriba indicadas, es claro que el pronunciamiento adaptado cobra carácter definitivo e inamovible, al tenor del artículo 243 superior.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-175 proferida el 18 de marzo de 2009, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA

VICTORIA

CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

Ausente con excusa.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

Ausente en comisión.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

Ausente en comisión.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Auto 163/04 (noviembre 9), M. P. Álvaro Tafur Galvis

2 C-469/08 (Mayo 14), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 “Sentencia C-310 de 2002”

4 “Sentencia C-774 de 2001”

5 “Auto de Sala Plena ,A-174/2001.”

6 “Sentencia C-310 de 2002”

7 "Sentencia Ibídem."

8 C-245-09 (Abril 1º), M. P. Juan Carlos Henao Pérez

9 "Sentencia C- 037 de 1996."

10 "Sentencia C-397 de 1995. En el mismo sentido, en la sentencia C-489 de 2000, se dijo que 'el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo ha reiterado la Corte, no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico'."

11 "Sentencia C-153 de 2002."

12 "Ver Sentencia C-337-07."