

Sentencia C-423/97

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Criterios de distribución de bienes

Para que la repartición de los bienes sea practicada de acuerdo con fundamentos objetivos, y no de acuerdo con caprichos o inclinaciones personales del funcionario responsable, se requiere de la fijación de unos determinados criterios. Estos criterios de distribución no pueden ser generales, aplicables a todos los casos, sino que han de ser determinados de acuerdo con las características propias de los bienes o medios por repartir y de las necesidades o aspiraciones que éstos satisfacen. Obviamente, la determinación de criterios que regulen el proceso de asignación de los recursos implica la incorporación de factores de distinción entre los postulantes a la adjudicación del bien, pero esta diferenciación es propia de todos los procesos de selección y no es en sí misma merecedora de un reproche constitucional, a no ser que los elementos que rijan el proceso de escogencia conlleven discriminaciones inaceptables.

TRATO PRIVILEGIADO-Distribución de bienes escasos

El otorgamiento de un trato privilegiado a un grupo determinado en punto a la distribución de un bien escaso consiste que en virtud de éste se asigna al grupo escogido el derecho a acceder al bien específico, sin tener que cumplir ningún requisito especial. Es decir, de acuerdo con esta posición, las existencias del bien tendrían que ser asignadas directamente a los miembros del grupo privilegiado, y solamente en el caso de que la cantidad de los recursos fuera superior al número de integrantes del mencionado grupo, se repartiría su residuo entre personas no comprendidas dentro del círculo de los beneficiarios preferenciales. El trato preferencial que, en el marco de un proceso de asignación de bienes escasos, se concede a un grupo de personas que se encuentran dentro de un conglomerado, parte de la base de que esos individuos cumplen los criterios básicos establecidos para poder acceder a ese servicio. Es decir, el tratamiento privilegiado puede tener lugar únicamente después de que la persona a la que se le reconoce un plus dentro del proceso reúne los requisitos mínimos necesarios para poder competir por la adjudicación del bien. Solamente una vez que se ha cumplido con esos requisitos puede entrar a operar el privilegio.

SISTEMA DE CUOTAS O CUPOS-Alcance/DIFERENCIACION POSITIVA

Aparece la necesidad de distinguir entre el trato preferencial y la asignación de cuotas o cupos en la distribución de un bien en favor de ciertos grupos sociales, propio de la llamada diferenciación positiva. En el sistema de cuotas, desde antes de proceder a la distribución de los recursos se ha señalado que se concede a un conjunto social dado, que se identifica de acuerdo con ciertas características o criterios, una porción mínima determinada de los bienes por distribuir. Ello significa que la competencia por la asignación de los medios que le corresponden a ese grupo se desarrolla únicamente entre los miembros de éste y que, por lo tanto, sus integrantes no tienen que emular con todos los demás aspirantes por la asignación de los bienes que han sido apartados del proceso de distribución general. Con todo, una vez han sido asignados todos los medios a ellos reservados, el integrante del grupo que no fue seleccionado y aún continúa aspirando a la adjudicación del bien habrá de entrar en competencia con todos los demás aspirantes, sin contar con un trato especial.

TRATO PRIVILEGIADO-Alcance

El sistema de prerrogativas o preferencias opera en el momento final de la distribución, mientras que el de las cuotas lo hace desde cuando se inicia el proceso para la repartición de los recursos. Pero, además, en el caso del trato preferencial no hay límites para su aplicación: todos aquéllos que reúnen las condiciones para ser objeto del trato preferencial pueden exigir que éste les sea brindado. Ello significa que la utilización del privilegio no está restringida a una cierta porción de los bienes por asignar, sino que puede llegar incluso a determinar el proceso de asignación de todos los recursos por distribuir en una oportunidad dada.

PRESTACION DEL SERVICIO MILITAR-Recompensa con subsidio estatal/DERECHO A LA IGUALDAD-Trato preferencial a reservistas

La norma no tiene por objeto sancionar a los que no prestaron el servicio militar, sino recompensar a los que realizaron el acto efectivo de prestarlo, asumiendo los riesgos y limitaciones que ello acarrea. Además, la instauración de la prerrogativa no aparece como desproporcionada, puesto que no vulnera derechos de mayor entidad de los no beneficiados con la disposición. La norma acusada respeta los parámetros básicos de asignación trazados por los programas de reforma agraria y de vivienda social de carácter oficial, pero introduce

un criterio adicional para la asignación de estos bienes escasos – que se aplica en los casos en que se presente igualdad de condiciones entre los solicitantes del subsidio estatal-, cual es el de tener la condición de reservista. El trato preferencial se otorga por haber ostentado la calidad de conscripto, sea cual fuere la fuerza en la que se prestó el servicio militar obligatorio. La exclusión de los reservistas de la Fuerza Aérea Colombiana del goce del beneficio constituye una vulneración del derecho de estos últimos a ser tratados en igualdad de condiciones que los demás.

OMISION LEGISLATIVA POR ERROR

Existe una incongruencia entre lo dispuesto en el encabezamiento y en el artículo único de la ley, dado que, contrario a lo preceptuado por la disposición demandada, en el encabezamiento de la ley se expresa que el beneficio consignado en ella se concederá “a los reservistas del Ejército, Armada Nacional, fuerzas de policía y de la Fuerza Aérea Colombiana”. Esta situación permite llegar a la conclusión de que la omisión de los reservistas de la Fuerza Aérea Colombiana en el artículo acusado obedece a un error y que la intención del legislador fue, desde un principio, la de extender el beneficio a todos los reservistas de la Fuerza Pública. Esta deducción también se apoya en el hecho de que durante el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 264 de 1996, se consideró siempre que ella constituía un complemento de los derechos, prerrogativas y estímulos consagrados en la Ley 48 de 1993, que abarcaban a todas las personas que habían prestado su servicio militar, sin ningún tipo de exclusión.

Referencia: Expediente D-1546

ACTORES: Alexandra Mazuera Vargas, Cristina Monzón Ortega y Juan Carlos Portilla.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 264 de 1996, “por medio de la cual se conceden algunos beneficios a los reservistas del Ejército, Armada Nacional, fuerzas de policía y de la Fuerza Aérea Colombiana”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., septiembre cuatro (4) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Aprobada por acta No. 41

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 264 de 1996, “por medio de la cual se conceden algunos beneficios a los reservistas del Ejército, Armada Nacional, fuerzas de policía y de la Fuerza Aérea Colombiana”.

I. ANTECEDENTES

1. El 24 de enero de 1996, el Congreso de la República expidió la Ley 264 de 1996, publicada en el Diario Oficial 42700 de 1996.
2. Los ciudadanos Alexandra Mazuera Vargas, Cristina Monzón Ortega y Juan Carlos Portilla demandaron la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 264 de 1996, por considerarlo violatorio del preámbulo de la Constitución Política y de los artículos 2, 13 y 43.
3. El Ministerio de Defensa intervino, a través de su apoderado, para defender la constitucionalidad de la norma acusada.
4. El Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación, mediante concepto rendido el 5 de mayo de 1997, declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

II. LOS TEXTOS ACUSADOS, LOS CARGOS ELEVADOS Y LAS INTERVENCIONES

Ley 264 de 1996

Por medio de la cual se conceden algunos beneficios a los reservistas del Ejército, Armada Nacional, fuerzas de policía y de la Fuerza Aérea Colombiana.

“El Congreso de Colombia”

D E C R E T A:

“Artículo 1. Los colombianos que hubiesen prestado el servicio militar obligatorio, y que por tal razón ostenten el título de reservistas del Ejército, de la Armada, o de la Policía, tendrán prioridad en los programas de reforma agraria y en los que se refieren a vivienda de interés social que impulse el gobierno, dándole preferencia a los de la región y a los que acrediten su calidad de campesinos”.

III. CARGOS E INTERVENCIONES

Consideran los demandantes que la norma acusada vulnera el preámbulo y los artículos 2, 13 y 43 de la Constitución Política. Con respecto a los principios del preámbulo manifiestan que la norma demandada genera un tratamiento diferencial entre la población campesina por tres razones, a saber: porque los llamados a prestar el servicio militar son exclusivamente los hombres; porque los mayores de 28 años no pueden cumplir con el mismo por los mecanismos ordinarios de enlistamiento; y porque las personas con limitaciones físicas (discapacitados físicos) tampoco pueden ingresar a las Fuerzas Militares. Sostienen que la Ley 264 de 1996 producirá efectos desestabilizadores y generará violencia en el sector campesino, en razón de que discrimina a los no reservistas y a las mujeres en punto al acceso a los programas de Reforma Agraria y Vivienda de Interés Social. Agregan que “el fin buscado por el Estado en los programas mencionados ha tenido y tiene por objeto beneficiar a los campesinos en general, tanto reservistas como no reservistas, tanto hombres como mujeres por igual. La facultad discrecional del legislador y del gobierno no puede crear diferencias ni elementos limitativos al ejercicio del derecho de los campesinos de acceder a los programas que lo benefician”.

Manifiestan que la norma acusada desconoce el fin esencial del Estado de proveer por la prosperidad general, pues ella tiende a beneficiar a un grupo reducido. El artículo demandado consagra un privilegio en favor de un grupo minoritario de campesinos y dispensa un trato inequitativo para las mujeres, los no campesinos, y los campesinos no reservistas.

Los actores aseveran que la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad, por las siguientes razones:

“1. Las características de ser campesino reservista de las FFAA no son relevantes para diferenciarlo de quienes no son reservistas o de las mujeres campesinas frente al acceso de las políticas de Reforma Agraria y de los Programas de Interés Social.

“2. Cumplir con los deberes que establece la Constitución y la Ley frente al servicio militar obligatorio no debe dar mayores prerrogativas de quienes por igual siguen cumpliendo la Constitución y las leyes, pero fuera de las FFAA y en medio de otras circunstancias en la mayoría de los casos menos favorables.

“3. Generar discriminación entre los campesinos con la clase de beneficios que incorpora la Ley 264 de 1996, no es el único camino para que a través del legislador o de la administración se generen incentivos para el cumplimiento de los deberes que la patria nos impone, existen otros medios alternos y menos perjudiciales”.

Expresan, además, que la disposición acusada establece criterios diferenciadores sobre los cuales la doctrina ha considerado que se debe practicar un examen de igualdad muy riguroso, como ocurre con la condición de reservista y el género.

Por último, consideran que la norma viola el artículo 43 de la Constitución Política, que establece que la mujer y el hombre tendrán iguales derechos y que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia. Ello por cuanto el otorgamiento de prerrogativas a los reservistas de las Fuerza Armadas para acceder a los programas de reforma agraria y de vivienda de interés social constituye un obstáculo para que las mujeres puedan obtener los mencionados beneficios.

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

El apoderado del Ministerio comienza su intervención con un recuento de las normas que regulan el servicio militar obligatorio y el servicio de reclutamiento y movilización, consagradas principalmente en la Ley 48 de 1993 y el Decreto 2048 de 1993.

Seguidamente, se refiere a la reforma agraria y a la Ley 160 de 1994, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesinos”. Manifiesta que esta ley busca “darle un nuevo impulso al proceso reformativo para facilitar, de manera más transparente y con mayor cobertura, el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos pobres que no la posean y a los minifundistas”.

Señala el apoderado del Ministerio, que la Ley 160 de 1994 tiene como destinatarios de la reforma agraria:

“...a los campesinos que reuniendo determinados requisitos sociales y económicos pueden ser beneficiarios del subsidio y el crédito de tierras, a los de escasos recursos que carezcan de tierras propias, a los minifundistas, a los menores tenedores, a los desplazados del campo como consecuencia de la violencia, a los de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y no fueren propietarios rurales, las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallen en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez. Estas últimas constituyen un orden de preferencia según la ley.

“Pero, además, mediante la Ley 264 de 1994 se incluye dentro del listado de los sujetos de la Reforma Agraria a los que ostenten el título de reservistas del Ejército, de la Armada o de la Policía, pero con prioridad sobre los demás. La ley le da preferencia a los que acreditan ser campesinos y pertenezcan a la región donde se adelanta el programa de Reforma Agraria”.

En consecuencia, considera que los argumentos expuestos acerca de la inconstitucionalidad de la norma “no obedece[n] a la realidad jurídica, pues se hizo un juicio sin conocer el alcance del contenido de la norma frente a otras disposiciones legales que le permiten la efectividad del derecho que la norma reconoce”. Además, sostiene que las acusaciones de la demanda desconocen la realidad social, porque “aunque actualmente es el hombre el único que presta el servicio militar de manera obligatoria, la norma especial contempla la posibilidad si se requiere para que la mujer la haga. Pero la realidad es que la mujer ya está presente en todas los órdenes de la Fuerza Pública, inclusive como soldado regular y de

manera voluntaria”(sic).

Finalmente, justifica el tratamiento especial que la ley otorga al campesino reservista así:

“Para la efectividad de los fines del Estado es justo que el campesino sea incentivado a quedarse en el campo con estas prerrogativas, después de someterse al riesgo excepcional, que representa estar sirviendo al Ejército Nacional, máxime que son a quienes se disponen por su habilidad a enfrentar los grupos armados que atentan contra las instituciones de la Nación. Y es que se está en mora que sea el campesino el beneficiario directo en su medio natural de las políticas económicas y de bienestar del Estado”.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Para el Ministerio Público, la prestación del servicio militar obligatorio responde tanto al deber constitucional de las personas de respetar y apoyar las autoridades legítimamente constituidas (art. 95-3 C.P.) como a la obligación de todos los colombianos de tomar las armas para defender la independencia y la instituciones públicas (inciso 2 del art. 216 C.P.). Estos deberes se fundamentan, a su vez, en la obligación constitucional de obrar conforme al principio de solidaridad.

Resalta la Vista Fiscal que el mismo artículo 216, en su inciso tercero, faculta al legislador para determinar las prerrogativas derivadas de la prestación del servicio militar. Considera que estas prerrogativas se justifican por las cargas que la incorporación a la Fuerza Pública implican para quien lo presta. En este sentido señala que el servicio militar “comporta la restricción, entre otros, de las libertades y de algunos derechos, como los de reunión y asociación, el sufragio y la intervención en actividades políticas, además del constante riesgo de la vida y de la integridad corporal a la cual se encuentran sometidos los conscriptos, como consecuencia del peligro que comporta el desarrollo natural de las tareas inherentes al ejercicio de las armas. De otra parte, resulta considerar que el miembro de la fuerza pública debe soportar un régimen disciplinario de particular severidad”.

Añade que el Legislador, en uso de esas facultades, promulgó la Ley 48 de 1993 -que trata sobre reclutamiento y movilización y dedica sus artículos 38 a 40 al tema de los derechos, prerrogativas y estímulos para los conscriptos -, y la Ley 264 de 1996, que concede algunos beneficios a los reservistas del Ejército, la Armada y la Policía. A continuación, el Procurador

hace un recuento de los derechos y beneficios que el legislador otorga a quien presta el servicio militar obligatorio, así:

“Al momento de la incorporación al servicio militar obligatorio, el conscripto llamado a su prestación, tiene derecho al reconocimiento por parte del estado de los pasajes y viáticos para su traslado al lugar de incorporación, el sostenimiento durante el viaje y el regreso a su domicilio una vez licenciado. Durante la prestación del mismo, tiene derecho a atención médica, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y a una bonificación mensual, a obtener también descuentos en la asistencia a espectáculos públicos y a la franquicia postal y telefónica.

“Al término de la prestación del servicio, tiene derecho a ser becado en las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la policía Nacional, siempre y cuando se haya distinguido por sus cualidades militares. De la misma manera, puede ingresar sin examen de admisión al SENA, a las Escuelas de Capacitación Agropecuaria e Industrial e instituciones similares, previa presentación de la Tarjeta de Reservista de primera clase. A estos últimos, las compañías de seguridad y otras, deben darles prioridad en el empleo.

“Los soldados regulares campesinos deben ser provistos de una dotación de vestido civil, y éstos gozarán adicionalmente de la creación de líneas especiales de crédito de fomento a largo plazo, con el objeto de propiciar su regreso a la actividad agropecuaria.

“Los bachilleres, por su parte, tienen derecho a que las universidades en las cuales hayan sido admitidos, les conserven el cupo respectivo hasta el semestre siguiente al del licenciamiento. Así mismo, se ha previsto que el ICETEX cree una línea especial de crédito para los soldados bachilleres que ingresen a las universidades”.

Con base en lo anterior, el Procurador considera que “el otorgamiento de un sistema de preferencia a los reservistas, en relación con el acceso privilegiado a la vivienda de interés social y reforma agraria” establecida en la norma acusada está permitido por la Constitución y no “implica la exclusión de otras personas que puedan verse beneficiadas con estos programas, y no se establecen discriminaciones, violatorias del principio de igualdad, porque el precepto, que permite establecer estos beneficios, es también del mismo orden constitucional”.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política.

El problema planteado

2. Se trata de establecer si la disposición que consagra que los reservistas del Ejército, de la Armada o de la Policía tendrán prioridad en los programas de reforma agraria y de vivienda de interés social que adelante el gobierno vulnera el principio de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución.

Los antecedentes de la norma demandada

3. En el marco del debate realizado en la Asamblea Nacional Constituyente alrededor del tema de la Fuerza Pública se destacó la necesidad de otorgarle un cierto trato preferencial a las personas que prestaren el servicio militar. Como consecuencia de esa discusión, en el artículo 216 de la Constitución se autoriza claramente a la ley para establecer algunos privilegios para las personas que han prestado el servicio militar. Al respecto dispone el inciso tercero que “la ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo”.

4. Por medio de la Ley 48 de 1993 se reguló el servicio de reclutamiento y movilización de la Fuerza Pública. El título V de la ley – que comprende los artículos 38 a 40 – está destinado a establecer los derechos, prerrogativas y estímulos para las personas que son llamadas a prestar el servicio militar, para las que se encuentran prestándolo y para las que ya lo han prestado:

“TITULO V

“DERECHOS, PRERROGATIVAS Y ESTIMULOS

“Artículo 38. Al momento de ser incorporado. El conscripto llamado al servicio tiene derecho

a que el Estado le reconozca los pasajes y viáticos para su traslado al lugar de incorporación, su sostenimiento durante el viaje y el regreso a su domicilio una vez licenciado.

“Artículo 39. Durante la prestación del servicio militar. Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:

a. Desde el día de su incorporación hasta la fecha del licenciamiento, tendrá derecho a ser atendido por cuenta del Estado, en todas sus necesidades básicas atinentes a salud, alojamiento, alimentación vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual.

Al momento de su licenciamiento, se proveerá al soldado regular y campesino, de una dotación de vestido civil.

a. Previa presentación de su tarjeta de identidad militar vigente, disfrutará de espectáculos públicos, eventos deportivos y asistencia a parques de recreación, mediante un descuento del 50% de su valor total.

a. Al otorgamiento de un permiso anual con una subvención de transporte equivalente al 100% de un salario mínimo mensual vigente y devolución proporcional de la partida de alimentación.

Parágrafo. En caso de calamidad doméstica comprobada o catástrofe que haya podido afectar gravemente a su familia, se otorgará al soldado un permiso igual, con derecho a la subvención de transporte equivalente al ciento por ciento de un salario mínimo legal vigente.

a. Recibir capacitación orientada hacia la readaptación a la vida civil durante el último mes de su servicio militar.

a. Todo colombiano que se encuentre prestando servicio militar, previa presentación de su tarjeta de identidad militar vigente tendrá derecho no sólo a la franquicia postal, sino también a la franquicia telefónica en todo el territorio nacional.

a. La última bonificación será el equivalente a un salario mínimo mensual vigente.

Artículo 40. Al término de la prestación del servicio militar. Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:

a. En las entidades del Estado de cualquier orden el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez y prima de antigüedad en los términos de la ley.

a. A los bachilleres que presten el servicio militar y aspiren a continuar estudios en centros de educación superior, el puntaje obtenido en las pruebas de Estado o su asimilado realizado por el Icfes o entidad similar, se le sumará un número de puntos equivalente al 10% de los que obtuvo en las mencionadas pruebas. El Icfes expedirá la respectiva certificación. [Este literal fue declarado inconstitucional mediante la sentencia C-022 de 1996. M.P. Carlos Gaviria].

Parágrafo. Cuando el bachiller, haya sido admitido en la universidad pública o privada, éstas tendrán la obligación, en caso de prestar el servicio militar, de reservar el cupo respectivo hasta el semestre académico siguiente al licenciamiento.

a. Cuando termine estudios universitarios o tecnológicos en Colombia o en el exterior previa convalidación, será eximido de la prestación del 50% del tiempo de servicio social obligatorio de acuerdo con el respectivo programa académico para la refrendación del título profesional, con autorización del organismo competente.

a. Ingresar sin examen de admisión a las Escuelas de Capacitación Agropecuaria e Industrial, al Sena o a institutos similares previa presentación de la tarjeta de reservista de primera clase.

a. Cuando se haya distinguido por sus cualidades militares, podrá ser becado en las escuelas de formación de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

a. Las entidades o empresas oficiales, compañías de seguridad y vigilancia, Aduana Nacional y resguardos de rentas o similares, darán prioridad de empleo a los reservistas de primera clase, sin perjuicio de las normas especiales de ingreso que rijan en cada entidad.

a. Las becas y préstamos que otorguen las instituciones o entidades oficiales, para estudiantes que cursan estudios universitarios, se otorgarán con prelación a quienes hayan prestado el servicio militar.

Parágrafo 1º El Icetex creará una línea especial de crédito para los soldados bachilleres que ingresen a las universidades.

Parágrafo 2º El Gobierno Nacional creará una línea especial de crédito de fomento a largo plazo, con el objeto de propiciar el regreso a la actividad agropecuaria de los soldados campesinos en el fomento de formas de economía solidaria, tales como microempresas entre quienes prestaron el servicio militar.

a. Cuando un soldado, en cumplimiento de su deber, reciba lesiones permanentes que le impidan desempeñarse normalmente, el Estado tiene la obligación de darle una capacitación que elija hasta el grado profesional de instrucción. La obligación del Estado cesará cuando el beneficiario rechace el ofrecimiento o cuando se deduzca su desinterés por su bajo rendimiento.

Parágrafo. El Estado le pagará una asignación mensual equivalente a un salario mínimo mensual legal por el tiempo que dure desempleado. Esta obligación cesará cuando el estado lo incorpore laboralmente o cuando el ofrecimiento sea rechazado sin justa causa por el beneficiario.

5. Tanto en la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 48 de 1993, como en las ponencias presentadas en el marco del debate en el Congreso, se recalcó que los derechos y prerrogativas contemplados en el proyecto constituían un desarrollo de lo establecido en el artículo 116 de la Constitución y tenían por fin otorgar algunos alicientes a los colombianos que prestaran el servicio militar. El Ministro de Defensa de aquel entonces, Rafael Pardo Rueda, señaló al respecto en su exposición de motivos:

“Con toda consideración presenté al H. Congreso de la República el proyecto del ley ‘Por medio del cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización’ conforme al siguiente detalle:

“(....)

“15. De acuerdo con el mandato constitucional, se establecen derechos y prerrogativas durante la prestación del servicio militar obligatorio, para estimular a la juventud en relación con esta obligación ciudadana en defensa de la soberanía nacional y así, hacer más atractivo el servicio militar. Tales prerrogativas y estímulos se reconocen durante la prestación del servicio y después del mismo”.

6. La Ley 264 de 1996 – objeto de este proceso de constitucionalidad – fue dictada para complementar los derechos y prerrogativas establecidos en la Ley 48 de 1993 en favor de las personas que prestaran o hubieran prestado el servicio militar. En la exposición de motivos del proyecto se manifestó:

“Recogiendo el espíritu de favorabilidad que trae la Ley 48 de 1993 para los colombianos que presten el Servicio Militar Obligatorio, considero de vital importancia dotar de instrumentos eficaces a estos compatriotas para que de manera efectiva puedan verse beneficiados con los programas de Reforma Agraria y con los planes de vivienda de interés social que el Gobierno Nacional ponga en marcha.

“La importancia de una ley de estas características la evidenciamos cuando nos damos cuenta de las difíciles situaciones que en muchos casos deben padecer los colombianos que noblemente le han prestado un servicio a la Patria, los altos índices de desempleo y el gran número de personas que carecen de las necesidades primarias en nuestro país, me impulsan a presentar esta iniciativa para colaborar al menos con quienes de manera activa hacen un sacrificio por el país.

“En Colombia con frecuencia se formulan planes por parte del Gobierno Nacional para quienes se reinsertan a la vida civil luego de haber permanecido por largos años al margen de la ley.

“Este es el caso de las políticas que permitieron el ingreso a la Institucionalidad de movimientos como el M.19, el P.R.T., el Quintín Lame y otros grupos que con una serie de medidas en favor de sus integrantes hicieron posible su resocialización.

“Cómo es posible entonces que no vayamos a beneficiar a quienes han mantenido vigentes las Instituciones y por sobre todo el Estado de Derecho en Colombia”¹.

Los términos de la exposición de motivos fueron asumidos en las ponencias que precedieron los debates dentro del Congreso. Así, en la ponencia para el primer debate surtido en el Senado se expresó:

“La Constitución Política de 1991 en su artículo 216 consagra la obligación de todos los colombianos de tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

“(…)

“(…) dentro de la gama de los derechos conferidos a los reservistas, no se establece el beneficio de incluirlos en los programas de reforma agraria y de vivienda de interés social que impulse el Gobierno Nacional lo cual genera un inmenso vacío en las prerrogativas sociales de estos compatriotas, que han prestado sus servicios en defensa de las instituciones patrias y de la soberanía nacional, sometiéndose a los peligros y rigores que implican la preservación del orden público de una Nación convulsionada por las más diversas formas de violencia, llegando muchas veces hasta entregar sus vidas en aras de la

tranquilidad de sus conciudadanos.

“Somos conscientes de la importancia de este proyecto de ley cuando advertimos las penosas situaciones que en la mayoría de los casos deben soportar los colombianos que noblemente se sacrifican por prestarle un servicio a nuestra patria, razón por la cual es más que justo poder brindar a estos servidores unos beneficios que de alguna manera compensarán los beneficios prestados.

“Si en Colombia se han formulado planes por parte del Gobierno Nacional para quienes se reinsertan a la vida civil luego de haber permanecido por largos años al margen de la ley es apenas lógico que se beneficien también quienes sufren más de cerca, todos los tipos de violencia en que desafortunadamente se debate el país...”².

7. La norma que es objeto del presente proceso de constitucionalidad establece un trato preferencial en los programas gubernamentales de adjudicación de tierras y de vivienda social para las personas que hayan prestado el servicio militar obligatorio, y puedan acreditarlo con sus tarjetas de reservistas.

De la exposición que realizan los demandantes se infiere que ellos estiman que el privilegio que concede la norma se refiere únicamente a los programas gubernamentales que tienen lugar en el campo. Sin embargo, del texto legal no se puede deducir esta limitación, razón por la cual debe entenderse que el trato preferencial que ella consagra está referido tanto a los programas de reforma agraria y de vivienda social que se realicen en áreas rurales como a los planes de vivienda social que se llevan a cabo en zonas urbanas.

El proyecto de ley presentado inicialmente no contenía las últimas frases del artículo aprobado, las cuales rezan: “dándole preferencia a los de la región y a los que acrediten su calidad de campesinos”. Estas últimas frases, que fueron incorporadas durante el debate surtido en el Senado, introdujeron nuevas diferenciaciones entre los reservistas.

Los límites del legislador en la determinación de las prerrogativas: la sentencia C-022 de 1996

8. Si bien es claro que el artículo 216 de la Constitución Política faculta al Poder Legislativo para conferir privilegios a las personas que hayan prestado el servicio militar, esta

autorización no implica que el Congreso no tenga límites en el ejercicio de esa potestad. Es así como esta Corporación, en su sentencia C-022 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), declaró la inconstitucionalidad del literal b) del artículo 40 de la ya mencionada Ley 48 de 1993, el cual señalaba que a los bachilleres que prestaran el servicio militar y aspiraran a estudiar en centros de educación superior se les aumentaría en un 10% el puntaje que hubieran obtenido en las pruebas de Estado.

En la mencionada sentencia se llegó a la conclusión de que el trato desigual establecido por el literal demandado entrañaba un sacrificio exagerado de los derechos de las personas que deseaban ingresar a la universidad, pero no habían prestado el servicio militar, tal como ocurría con las mujeres y con los varones que habían sido descartados por el sistema de sorteo o que estaban exentos del cumplimiento de ese deber. En consecuencia, la providencia determinó que la diferenciación establecida vulneraba el principio de proporcionalidad y con ello el derecho fundamental a la igualdad.

Condiciones para la aplicación del trato privilegiado

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

Ahora bien, para que la repartición de los bienes sea practicada de acuerdo con fundamentos objetivos, y no de acuerdo con caprichos o inclinaciones personales del funcionario responsable, se requiere de la fijación de unos determinados criterios. Estos criterios de distribución no pueden ser generales, aplicables a todos los casos, sino que han de ser determinados de acuerdo con las características propias de los bienes o medios por repartir y

de las necesidades o aspiraciones que éstos satisfacen.

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

Sobre este tema se pronunció la Corte en su sentencia T-499 de 1995:

“¿qué ocurre cuando las demandas de los interesados sobrepasan los recursos disponibles?. La aplicación de un test formal de igualdad llevaría a concluir que se está frente a un trato discriminatorio. En abstracto, podría decirse que la Constitución no ofrece ninguna base a partir de la cual se pudiese sustentar la no entrega de un subsidio a una persona que cumple con los requisitos para recibirlo y que se encuentra en la misma situación de carencia de otros que sí lo recibieron.

“21. En este tipo de casos, el test de razonabilidad es insuficiente, como quiera que se enfrenta a un hecho imposible de negar si no se quieren producir fallos que den la espalda a la más palpable realidad de un Estado como el colombiano: la no existencia de recursos suficientes para atender las necesidades de todos los colombianos que se encuentran en situación de pobreza absoluta.

“La escasez de recursos, a la que se enfrenta la implementación de políticas públicas de lucha contra la pobreza, implica que la efectividad del principio de igualdad no pueda consistir en garantizar, a quienes se encuentren en situación de recibir un subsidio, alguna especie de derecho público subjetivo a recibir recursos del Estado por el sólo hecho de poseer una serie de características que lo convierten en potencial beneficiario. El juez constitucional no puede propiciar la creación de falsas expectativas, ordenando la entrega de recursos que materialmente no existen. De hacerlo, atentaría contra la propia legitimidad del Estado y horadaría la credibilidad en las instituciones democráticas.

“22. La realización del principio de igualdad en la asignación de recursos escasos consiste en garantizar, a los posibles beneficiarios, el acceso, en condiciones de igualdad, a los procedimientos por medio de los cuales las instituciones distribuyen esos recursos. Si bien la

elección de los principios y procedimientos particulares de distribución que cada entidad establece – con base en la ley – forman parte de su autonomía operativa, éstos no pueden contrariar los parámetros que se derivan de los principios y valores constitucionales: todos los posibles beneficiarios deben tener iguales oportunidades de acceso; el procedimiento no puede favorecer a ningún grupo de beneficiarios en particular; los mecanismos de selección no pueden conducir a establecer discriminaciones contrarias a la Carta, etc. En este orden de ideas, por lo menos en las dos situaciones siguientes, es innegable la dimensión constitucional de la controversia: (1) cuando el procedimiento es constitucionalmente adecuado, pero alguna de sus etapas o requisitos se violan o pretermiten y esto determina que un beneficiario sea excluido del subsidio, al cual habría accedido si el procedimiento se hubiera cumplido a cabalidad; (2) el procedimiento se observa, no obstante su diseño contraría las normas constitucionales, por ejemplo, se descubre que los mecanismos aplicados implican una exclusión sistemática de personas caracterizadas por algún factor relacionado con la raza, el sexo o la edad”.

10. Pero, ¿en qué consiste el otorgamiento de un trato privilegiado a un grupo determinado en punto a la distribución de un bien escaso? Una definición amplia del trato preferencial subrayaría que en virtud de éste se asigna al grupo escogido el derecho a acceder al bien específico, sin tener que cumplir ningún requisito especial. Es decir, de acuerdo con esta posición, las existencias del bien tendrían que ser asignadas directamente a los miembros del grupo privilegiado, y solamente en el caso de que la cantidad de los recursos fuera superior al número de integrantes del mencionado grupo, se repartiría su residuo entre personas no comprendidas dentro del círculo de los beneficiarios preferenciales.

Sin embargo, este entendimiento del trato preferencial ofrece problemas insalvables desde el punto de vista constitucional. La fórmula del Estado social de derecho impone al aparato estatal el deber de desarrollar actividades dirigidas a hacer efectivo el principio de igualdad. Pero el concepto de igualdad dentro de una sociedad compleja y heterogénea no puede partir de la base de que todos han de tener o recibir lo mismo, pues las condiciones, aptitudes e intereses de las personas son diferentes. De lo que se trata más bien es de aplicar el principio de igualdad en forma diferenciada de acuerdo con las características del bien por repartir, es decir de las necesidades que satisface, de las condiciones para usarlo apropiadamente, etc. Ello implica entonces que el análisis acerca de la vigencia del derecho de igualdad en las múltiples circunstancias posibles de distribución de bienes escasos habrá

de tener siempre en cuenta las características del bien aludido en una situación dada. De allí se deduce también que el examen de igualdad sobre los procesos de distribución de esos bienes, no se aplica en relación con todas las personas, sino que se reduce al espectro de los aspirantes que reúnen los requisitos necesarios para poder aspirar a la adjudicación del recurso.

El planteamiento de que el trato preferencial aplicable a un conjunto determinado de personas en relación con la asignación de un bien consiste en distribuir directamente entre ese grupo los recursos disponibles, sin atender al cumplimiento de otros requisitos, no se ajusta a lo expuesto. En efecto, este entendimiento desatiende por completo las condiciones personales de los miembros del grupo privilegiado. Solamente observa si la persona pertenece a dicho conjunto de personas, sin tomar en consideración si las características de este último tienen algo en común con las que deben reunir los que solicitan que se les asigne un específico bien escaso. Esta concepción vulneraría el principio de igualdad que debe preservarse en todo proceso de distribución de bienes escasos, pues sin tener en cuenta las condiciones que se deben cumplir para pertenecer a un círculo determinado de postulantes, se estaría otorgando a un circunscrito número de demandantes del mismo bien un derecho absoluto a su reparto sin reparar en ningún criterio material de adjudicación. Ello quebrantaría las reglas de distribución del bien y entrañaría un sacrificio desproporcionado para los otros aspirantes a la asignación del recurso, que tendrían que resignarse a observar que personas que no cumplen con los requisitos para poder aspirar a la adjudicación se vean favorecidas con ella.

11. Por consiguiente, el trato preferencial que, en el marco de un proceso de asignación de bienes escasos, se concede a un grupo de personas que se encuentran dentro de un conglomerado, parte de la base de que esos individuos cumplen los criterios básicos establecidos para poder acceder a ese servicio. Es decir, el tratamiento privilegiado puede tener lugar únicamente después de que la persona a la que se le reconoce un plus dentro del proceso reúne los requisitos mínimos necesarios para poder competir por la adjudicación del bien. Solamente una vez que se ha cumplido con esos requisitos puede entrar a operar el privilegio. Este se aplica entonces en las situaciones en las que diversas personas se encuentran en igualdad de condiciones dentro de la contienda por la obtención de un bien que no existe en las cantidades necesarias, de manera que solamente a algunas se les puede otorgar. En esos casos, la prerrogativa consagrada legalmente entra a jugar como criterio de

decisión.

Lo anterior significa que la prerrogativa constituye un criterio de selección adicional que se añade a otros criterios iniciales. Los privilegios solamente entran a operar en una etapa posterior, una vez que los primeros criterios para poder aspirar al otorgamiento de un bien han sido satisfechos. En esta situación, cuando varios individuos reúnen los requisitos para aspirar a la adjudicación del recurso y se encuentran en igualdad de condiciones, el privilegio consagrado legalmente inclinará la balanza en favor de determinadas personas.

Precisamente la razón fundamental para la declaración de inconstitucionalidad del literal b) del artículo 40 de la Ley 48 de 1993 radicó en que la prerrogativa allí consignada hacía caso omiso del criterio básico de adjudicación de los cupos en los centros de educación superior, que es el mérito académico. Las pruebas de Estado, o sus equivalentes del ICFES, persiguen medir los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes a un cupo universitario, con el objeto de distribuir las escasas plazas disponibles entre los postulantes que obtienen las mejores calificaciones. Bajo ese supuesto, la bonificación del 10% sobre el puntaje obtenido en las pruebas de Estado o del ICFES representaba el resquebrajamiento del criterio esencial de asignación de los cupos universitarios, puesto que a consecuencia de ella se excluirían de la distribución de los puestos, candidatos que habían obtenido buenos resultados en los exámenes, al tiempo que otros con puntajes inferiores a los de estos últimos serían admitidos.

La diferencia entre el trato preferencial y el sistema de cuotas o cupos

12. En este punto aparece la necesidad de distinguir entre el trato preferencial y la asignación de cuotas o cupos en la distribución de un bien en favor de ciertos grupos sociales, propio de la llamada diferenciación positiva. En el sistema de cuotas, desde antes de proceder a la distribución de los recursos se ha señalado que se concede a un conjunto social dado, que se identifica de acuerdo con ciertas características o criterios, una porción mínima determinada de los bienes por distribuir. Ello significa que la competencia por la asignación de los medios que le corresponden a ese grupo se desarrolla únicamente entre los miembros de éste y que, por lo tanto, sus integrantes no tienen que emular con todos los demás aspirantes por la asignación de los bienes que han sido apartados del proceso de distribución general. Con todo, una vez han sido asignados todos los medios a ellos

reservados, el integrante del grupo que no fue seleccionado y aún continúa aspirando a la adjudicación del bien habrá de entrar en competencia con todos los demás aspirantes, sin contar con un trato especial.

El caso del tratamiento preferencial es diferente. Las personas que, de acuerdo con la ley, deben ser privilegiadas en la adjudicación de un bien entran a competir en igualdad de condiciones con todos los demás aspirantes a él. Y si en el momento en el que se debe proceder a la distribución del recurso se encuentra que luego de ser utilizados todos los criterios de selección aún es superior el número de postulantes que el de bienes por asignar, entra a operar el trato privilegiado en favor de aquéllos a los que se les ha concedido legalmente esa gracia. Es decir, el sistema de prerrogativas o preferencias opera en el momento final de la distribución, mientras que el de las cuotas lo hace desde cuando se inicia el proceso para la repartición de los recursos. Pero, además, en el caso del trato preferencial no hay límites para su aplicación: todos aquéllos que reúnen las condiciones para ser objeto del trato preferencial pueden exigir que éste les sea brindado. Ello significa que la utilización del privilegio no está restringida a una cierta porción de los bienes por asignar, sino que puede llegar incluso a determinar el proceso de asignación de todos los recursos por distribuir en una oportunidad dada.

Examen de la prerrogativa establecida en la norma demandada

13. El texto legal atacado expresa que los reservistas de la Fuerza Pública gozarán de preferencia en los programas gubernamentales de reforma agraria y vivienda social. De acuerdo con lo expresado anteriormente, ello significa que las personas que hayan prestado el servicio militar y cumplido los requisitos para poder ser beneficiarios de esos programas tendrán derecho, estando en igualdad de condiciones con los demás postulantes, a ser preferidos.

Lo anterior significa que el reservista que aspire a ser beneficiario de los planes gubernamentales de reforma agraria y vivienda social debe reunir los criterios básicos exigidos para poder acceder a esos programas. Pero, además de esos requisitos esenciales, los reservistas postulantes deberán cumplir también las otras condiciones que se expresen por parte de la entidad que desarrolla el plan y someterse al sistema de calificación de los solicitantes diseñado por la institución respectiva, siempre que éste último se haya

establecido en forma general y no desvirtúe el carácter de la preferencia bajo examen.

14. En el marco del análisis constitucional de la norma acusada, cabe señalar que el trato preferencial que ella establece descansa en una autorización impartida en el artículo 216 de la Carta Política. Si bien esta autorización tiene sus límites, como ya se comentó, es importante resaltar que ella le ofrece al Legislador un mayor respaldo en el momento de introducir diferenciaciones con el objeto de brindarle un privilegio a los reservistas de la Fuerza Pública. Ciertamente, este hecho debe ser tenido en cuenta por la Corte: cuando las diferenciaciones introducidas por el Legislador responden a mandatos constitucionales, el examen de la Corte – en este caso el juicio de igualdad – debe partir de una presunción de constitucionalidad de la distinción. Esto significa que el juicio constitucional que practicará la Corte será estricto únicamente en situaciones especiales, tal como ocurre cuando para la diferenciación se utilizan criterios prohibidos explícitamente en la Constitución (art. 13) o cuando de ella surge claramente la vulneración de derechos fundamentales.

15. También es importante destacar que el artículo acusado no contiene elementos que desvirtúen el criterio de distribución de los bienes a que hace mención, es decir, los subsidios que se otorgan dentro de los programas de reforma agraria y de vivienda de interés social o la adjudicación de tierras que se practica dentro de los mismos planes de reforma agraria. En efecto, dado que en el texto legal demandado no se hace referencia a los factores de distribución se debe entender que se aplican los criterios generales.

16. El interrogante que despierta el análisis de la norma atacada es el de si el trato preferencial que ella estatuye vulnera el derecho de igualdad de las demás personas que compiten por la adjudicación de esos bienes. Concretamente cabe cuestionarse si la norma acusada discrimina a las personas que no prestaron el servicio militar por razones ajenas a su voluntad, bien sea por causa de su género, bien por sus limitaciones físicas, o ya sea porque no fueron llamadas a hacerlo.

La respuesta a esta pregunta debe partir de la base de que la prerrogativa creada por la norma impugnada constituye una contraprestación que ofrece el Estado por la carga especial que soportan los colombianos que prestan el servicio militar. Es decir, la norma busca anudar la prestación del servicio militar a la obtención de algunos beneficios, todo con el ánimo de hacer más atractiva la incorporación a filas y de compensar a los reservistas por el tiempo

que permanecieron en servicio y por los sacrificios que ello apareja. No cabe duda de que la prerrogativa consagrada por la ley es adecuada para lograr el fin que se propone, puesto que efectivamente ofrece incentivos para la prestación del servicio militar. Igualmente, es indudable que el llamamiento a filas tiene diversas e importantes implicaciones sobre quienes lo reciben, puesto que los conscriptos tienen que interrumpir sus planes personales de vida por el término que dure el servicio. Además, durante el mismo deben someterse a un régimen disciplinario especial que comporta fuertes limitaciones a sus derechos fundamentales. Sobra agregar que de acuerdo con las difíciles condiciones de orden público del país, los miembros de la fuerza pública exponen su vida e integridad física a situaciones especiales de peligro.

Los demandantes estiman que el cumplimiento del deber constitucional de prestar el servicio militar no debería ser objeto de recompensa. Además, expresan que las personas que no lo han prestado también están cumpliendo con otros deberes constitucionales y que no habría razón para premiar el cumplimiento de algunas de las obligaciones ciudadanas, mientras que otras quedan sin retribución. Sin embargo, la discusión sobre este tema fue saldada por el Constituyente cuando decidió que la ley debería determinar cuáles prerrogativas se brindarían a los conscriptos.

También consideran los actores que el hecho de que una persona se encuentre dentro de la categoría de reservista no constituye un factor relevante de diferenciación. A esta objeción se responde en los mismos términos que a la anterior: el Constituyente decidió que así fuera y, por lo tanto, no cabe duda de que el carácter de reservista puede constituirse en un factor de distinción para la asignación de bienes escasos.

Las personas que no prestaron el servicio militar pueden ser afectadas eventualmente por el trato preferencial contemplado en la norma demandada a favor de los reservistas. Muchas de ellas podrían argumentar que no se vincularon a la Fuerza Pública porque sus condiciones personales se lo impedían, mas no porque no lo desearan, y que, por lo tanto, como la responsabilidad del hecho de que no se hubieran incorporado a filas no se podía atribuir a ellas, no respondería a la noción de justicia que ellos estuvieran en condiciones de desventaja con respecto a los conscriptos.

Con todo, esta objeción apunta en dirección equivocada. La norma no tiene por objeto sancionar a los que no prestaron el servicio militar, sino recompensar a los que realizaron el acto efectivo de prestarlo, asumiendo los riesgos y limitaciones que ello acarrea. Además, la instauración de la prerrogativa no aparece como desproporcionada, puesto que no vulnera derechos de mayor entidad de los no beneficiados con la disposición. En materia de asignación de recursos por parte del Estado no se puede hablar de un derecho subjetivo de las personas a que les sea adjudicado un bien específico. Todos los que solicitan la asignación del bien tienen el mismo carácter de aspirantes, sujetos a las pautas de distribución del recurso. La norma acusada respeta los parámetros básicos de asignación trazados por los programas de reforma agraria y de vivienda social de carácter oficial, pero introduce un criterio adicional para la asignación de estos bienes escasos – que se aplica en los casos en que se presente igualdad de condiciones entre los solicitantes del subsidio estatal-, cual es el de tener la condición de reservista. El nuevo criterio tiene un carácter legítimo, como se desprende de hecho de que la misma Constitución establece que la calidad de reservista aparejará prerrogativas. Así las cosas, no existe motivo para declarar la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

17. Se podría argumentar, sin embargo, que la Constitución también exige un tratamiento especial para otros grupos sociales y que, por consiguiente, no es válido que a estos grupos no se los tenga en cuenta en materia de programas de reforma agraria y vivienda social. A manera de ejemplo, el artículo 13 de la Constitución expresa en su inciso tercero que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”. Igualmente, el artículo 43 establece en su inciso segundo que “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. Con base en estos artículos de la Carta se podría reclamar un trato similar al que se brinda a los reservistas, en relación con las personas a las que ellos se refieren.

Empero, esta objeción parte de la premisa equivocada, según la cual a aquéllos a los que se debe prestar una atención especial por parte del Estado ha de otorgárseles un mismo trato preferencial frente a todas las situaciones. En principio es al Legislador al que le corresponde determinar cómo debe configurarse el trato especial que ha de conferirse a cada grupo, de acuerdo con la orden constitucional. Así, en el caso de los discapacitados, la Ley 361 de 1997 decidió hacer énfasis en prerrogativas relacionadas con la educación, la rehabilitación, la

integración laboral, el bienestar social y la eliminación de barreras arquitectónicas para facilitar su desplazamiento. Por su parte, la Ley 82 de 1993, por medio de la cual se expidieron normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, se orientó fundamentalmente a concederle privilegios en materia de educación para los hijos y de apoyo a su desempeño laboral. Con todo, en la Ley 160 de 1994, la nueva ley de reforma agraria, el Legislador decidió que la mujer cabeza de familia también sería objeto de tratamiento especial en materia de reforma agraria y por eso estableció, en el artículo 24, que dentro de los criterios de selección de los beneficiarios de estos programas se dará atención preferente a las mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez, cuando carezcan de tierra propia o suficiente.

Es decir, la determinación acerca de cómo debe materializarse el trato especial que ordena la Constitución le atañe al Legislador, el cual puede modificar su posición, tal como ocurrió con el caso de las mujeres cabeza de familia en la ley de reforma agraria recientemente expedida.

18. Finalmente, como se comentó arriba, la norma acusada incluye una ulterior diferenciación. En efecto, el precepto expresa que entre los antiguos conscriptos que aspiran a la aceptación dentro de los programas habrá de preferirse a los de la región y, con relación a los planes de reforma agraria, a los que acrediten su calidad de campesinos. Las consideraciones expuestas en relación con la validez constitucional de la categoría de reservista como criterio adicional de adjudicación, son aplicables a este punto. La diferenciación entre los reservistas persigue optimizar la distribución de los bienes y contra ese objetivo no existe reproche constitucional alguno.

El grupo beneficiario de la preferencia bajo examen

Al respecto es importante resaltar que existe una incongruencia entre lo dispuesto en el encabezamiento y en el artículo único de la ley, dado que, contrario a lo preceptuado por la disposición demandada, en el encabezamiento de la ley se expresa que el beneficio consignado en ella se concederá “a los reservistas del Ejército, Armada Nacional, fuerzas de policía y de la Fuerza Aérea Colombiana”. Esta situación permite llegar a la conclusión de que la omisión de los reservistas de la Fuerza Aérea Colombiana en el artículo acusado obedece a

un error y que la intención del legislador fue, desde un principio, la de extender el beneficio a todos los reservistas de la Fuerza Pública. Esta deducción también se apoya en el hecho de que durante el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 264 de 1996, se consideró siempre que ella constituía un complemento de los derechos, prerrogativas y estímulos consagrados en la Ley 48 de 1993, que abarcaban a todas las personas que habían prestado su servicio militar, sin ningún tipo de exclusión.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 1º de la Ley 264 de 1996, salvo la expresión “del Ejército, de la Armada o de la Policía”, la cual se declara inconstitucional.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al presidente de la república y al presidente del congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta del Congreso, año III, N° 258, p. 1, publicada el día 20 de diciembre de 1994.

2 Gaceta del Congreso, año IV, N° 164, pp. 3-4, publicada el día 16 de junio de 1995.