

Sentencia C-776/06

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-
Ausencia de cargos

Referencia: expediente D-6228

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24 (parcial), 26 (parcial), 27 (parcial) y
28 (parcial) de la Ley 812 de 2003

Demandantes: Eberto Enrique Díaz Montes, Roberto Castro Barrios y Manuel Castillo Vásquez

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., trece (13) de septiembre de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Eberto Enrique Díaz Montes, Roberto Castro Barrios y Manuel Castillo Vásquez presentaron demanda contra los artículos 24 (parcial), 26 (parcial), 27 (parcial) y 28 (parcial) de la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

Por no haber la mayoría impartido aprobación al proyecto presentado por el ponente inicial, Magistrado Jaime Araujo Rentería, el expediente fue asignado al despacho del Magistrado que sigue en turno en orden alfabético.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.231 de 27 de junio de 2003 y se subraya lo acusado como inconstitucional:

LEY 812 DE 2003

(27 de Junio)

Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 24. SUBSIDIO INTEGRAL. Modifícase el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así: “Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior.

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

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

(...)

ARTÍCULO 26. CONDICIONES DEL SUBSIDIO INTEGRAL. Modifícase el artículo 22 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así: “El otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el INCORA o quien haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

Para garantizar el destino y la eficiencia de la inversión pública, los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades, durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco (5) años. El incumplimiento del contrato generará el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo.

El monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del ciento por ciento del valor del predio.”

ARTÍCULO 27. CONTRATO DE ASIGNACIÓN O TENENCIA PROVISIONAL. En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, las tierras adquiridas o expropiadas por el INCORA o quien haga sus veces, podrán entregarse a los beneficiarios mediante contrato de asignación o tenencia provisional hasta por un término de cinco (5) años, previa definición del proyecto productivo a desarrollar, a cuya finalización el Instituto procederá a transferirles su dominio, siempre que acrediten haber establecido en ellas empresas agropecuarias competitivas y sostenibles.

Durante la vigencia del contrato, los beneficiarios recibirán exclusivamente el subsidio referente a las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del INCORA o quien haga sus veces.

Si durante el término del contrato el beneficiario incumple las obligaciones a su cargo, el INCORA o quien haga sus veces, mediante acto administrativo debidamente motivado determinará su exclusión de la empresa agropecuaria, seleccionando en el mismo acto nuevo beneficiario, quien aportará solidariamente el monto de la inversión realizada por el beneficiario incumplido.

ARTÍCULO 28. OTRAS FORMAS DE ACCESO A LA TIERRA. El INCORA, o quien haga sus veces, promoverá otras formas de acceso a la tierra, con el fin de ampliar el acceso de los

campesinos a su uso y explotación, para lo cual deberá propender a:

1. Vincular propiedades del Estado en cualquiera de los niveles, mediante contratos de comodato o arrendamiento en función de proyectos productivos de empresas pequeñas o medianas.

2. Recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados.

3. Utilizar tierras recibidas por el Estado a cualquier título o por cualquier procedimiento.

4. Arrendar predios, por el tiempo de duración de los proyectos productivos, o el leasing con opción de compra.

5. Constituir sociedades de riesgos compartidos, con base en contratos claros en distribución de utilidades.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

7. Promover contratos de comodato gratuito entre particulares, cuya celebración también dará derecho al subsidio para el proyecto productivo.

Todas las opciones anteriores se sujetarán a las disponibilidades presupuestales.

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran violados los artículos 2, 11, 13, 25 y 64 de la Constitución Política, con base en los siguientes argumentos:

Afirman que el Plan Nacional de Desarrollo contiene disposiciones que violan preceptos constitucionales y desconocen normas contenidas en tratados de derechos humanos ratificados por Colombia en razón de que: i) los artículos 24 y 26 de la Ley 812 de 2003, que regulan la adquisición del subsidio integral para proyectos productivos, condicionaron el otorgamiento del subsidio a los sistemas de producción de carácter empresarial con principios de competitividad; ii) el artículo 27 establece que el contrato de asignación de tierras estará sujeto a que los beneficiarios acrediten haber establecido empresas agropecuarias competitivas y sostenibles, y iii) el artículo 28 autoriza al INCORA o a la entidad que haga sus veces para que adjudique tierras, incluidas aquellas abandonadas por la población desplazada por la violencia.

Sostienen que las normas demandadas desconocen los principios del Estado Social de Derecho establecidos en el artículo 2º superior, como son el servicio a la comunidad, la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; violan el derecho a la igualdad de los trabajadores agrarios consignado en el artículo 13, y desconocen la protección especial que el Estado debe garantizar a los campesinos para lograr el acceso progresivo a la propiedad de la tierra en virtud del artículo 64; además, en razón de la violación del derecho a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, dichas normas afectan derechos fundamentales que se encuentran

estrechamente ligados a la tierra, como el derecho a una vida digna.

Dicen también que el Plan Nacional de Desarrollo quebranta normas de tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, los cuales obligan al Estado colombiano a adoptar medidas de orden interno para garantizar la vigencia de los derechos allí consagrados y a abstenerse de adoptar disposiciones contrarias a los mismos, como son: la obligación de los Estados de adoptar medidas para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrada tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26), como en el Protocolo de San Salvador (art. 1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (art. 2); el derecho al uso y goce de los bienes (art. 21 de la Convención Americana); el derecho a la igualdad ante la ley, establecido en el art. 24 de la Convención Americana; el derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del PIDESC y 12 del Protocolo de San Salvador); el derecho al trabajo (art. 7 del PIDESC y 6 del Protocolo de San Salvador); el derecho a la vida digna (art. 4 de la Convención Americana), y el principio de igualdad y no discriminación entendido como una norma de ius cogens.

Indican que el artículo 24 de la Ley 812 de 2003 condiciona la entrega del subsidio a que se trate de “sistemas de producción de carácter empresarial”, con lo que manifiestamente aplica la lógica económica capitalista y desecha la lógica económica campesina. Al no permitirle al campesino elegir la alternativa que mejor se ajuste a sus necesidades, se le estará imponiendo una situación que lo obliga a subordinarse a la lógica empresarial si quiere acceder a los beneficios ofrecidos. De esta manera, una vez los campesinos que quieren seguir siendo tales, o aquellos que no puedan dejar de serlo, queden eliminados de los programas de subsidio, serán incluidas otras personas que no son campesinos ni trabajadores agrarios pero tienen los medios para sostener sistemas productivos de carácter empresarial.

Exponen que el artículo 64 de la Constitución establece el deber en cabeza del Estado de

promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, toda vez que éstos desarrollan una actividad que reporta beneficios a la economía del país, en especial a la producción de alimentos, con un mínimo de impacto ambiental y que requiere el apoyo estatal para poder mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

Manifiestan que conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 812 de 2003, el INCORA (actualmente el INCODER) deberá promover otras formas de tenencia de la tierra con el fin de ampliar el acceso a su uso y explotación mediante la recuperación de tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario, con opción de readjudicación a nuevos productores y desplazados.

Afirman que dicha norma permite que aquella entidad despoje de sus tierras a los campesinos víctimas del desplazamiento forzado, los cuales, una vez hayan cesado las causas que generaron el desplazamiento y el Estado haya garantizado su retorno en condiciones de igualdad, no podrán regresar a sus tierras en razón de que éstas les habrán sido expropiadas (sic). Así, al permitir la norma citada que un campesino con las condiciones originales de la Ley 160 de 1994 o de la Ley 135 de 1961, beneficiario de la reforma agraria, sea sustituido por otro “productor”, se estará desconociendo la obligación contenida en el art. 64 de la Constitución.

Manifiestan que el artículo 28 de la Ley 812 de 2003 emplea la expresión “abandono de la tierra” sin hacer distinción entre las diversas causas que le pudieron dar origen, lo cual es importante al momento de determinar si el abandono de la propiedad rural se dio por circunstancias ajenas a la voluntad de quien explotaba económicamente la tierra, ya sea caso fortuito o fuerza mayor, o porque simplemente dejó de realizar la explotación económica requerida.

Estiman que al despojar a los campesinos de la posibilidad de explotar y cultivar la tierra se

les está privando del derecho al trabajo, del cual obtienen los recursos necesarios para costear servicios básicos, tales como acueducto, alcantarillado y alumbrado eléctrico, costear la educación de sus familias y acceder a una alimentación adecuada conforme a sus usos y costumbres, y que de la afectación a la propiedad de la tierra se desprende que el artículo 28 de la Ley 812 de 2003 generará un impacto negativo en las condiciones de vida digna que requieren los campesinos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Durante el período de fijación en lista se recibieron escritos de las siguientes personas y organizaciones:

1. Intervención del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Mediante escrito presentado el 4 de abril de 2006, la ciudadana Soraya Gutiérrez Arguello, obrando en representación del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo manifiesta que apoya los argumentos expuestos por los demandantes.

2. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

Mediante escrito recibido el 21 de abril de 2006, el ciudadano Alfonso M. Rodríguez Guevara, actuando en nombre del Departamento Nacional de Planeación, expone que las normas demandadas son constitucionales y solicita a la Corte que se declare inhibida respecto de algunos cargos.

Respecto del cargo sobre los requisitos para tener acceso al subsidio integral, afirma que son erradas tanto la interpretación de las normas acusadas como la argumentación en su contra puesto que, al parecer intencionalmente, los demandantes tratan de ignorar que en ellas mismas (art. 24) se dispone que dicho sistema de producción de carácter empresarial con principios de competitividad integrará a pequeños y medianos productores beneficiarios de los programas de reforma agraria, es decir, no es para grandes capitalistas.

Argumenta que, en consecuencia, el subsidio integral está dirigido a los campesinos de escasos recursos económicos, quienes también son los beneficiarios de los programas especiales del Gobierno Nacional contenidos en la Ley de Reforma Agraria, Ley 160 de 1994, como respuesta a los retos de un nuevo Estado que pretende mejorar la calidad de vida de sus habitantes en cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución Política.

Señala que la palabra “empresa” debe entenderse en el contexto de la Ley 812 de 2003, con un significado amplio, lo cual incluye a las formas de organización típicas del sector campesino, vale decir, la empresa básica de producción agrícola familiar o unidad agrícola familiar y que la finalidad de la norma es que los terrenos no permanezcan improductivos.

Indica que, por otra parte, el concepto de competitividad de la empresa campesina ha de entenderse a la luz de la Constitución, en especial el art. 13 de ésta que establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Agrega que el concepto de sostenibilidad puede referirse a los recursos naturales o a la duración de la empresa y que en

ambos sentidos el mismo es constitucional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Respecto del cargo relativo al deber del Estado de garantizar la propiedad de la tierra a la población campesina, expone que no está llamado a prosperar, pues los demandantes dan una interpretación sesgada a las normas demandadas, toda vez que de ellas jamás se puede inferir que el INCODER pueda extinguir la propiedad de las tierras abandonadas por quienes fueron desplazados por la violencia.

Concluye el interviniente manifestando, en relación con los cargos según los cuales las normas acusadas violan el derecho a la vida digna, desconocen los fines del Estado y vulneran normas de Derecho Internacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que los demandantes no exponen en forma clara en qué consiste la vulneración y que, cuando más, repiten los mismos argumentos atrás considerados.

Por consiguiente, la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse sobre estos aspectos.

3. Intervención del ciudadano Gustavo Gallón Giraldo y de la Comisión Colombiana de Juristas

Por medio de escrito radicado el 21 de abril de 2006, el ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, obrando en nombre propio y también en representación de la Comisión Colombiana de Juristas, manifiesta que respalda íntegramente los planteamientos de la demanda, los cuales expone en forma resumida.

4. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En escrito presentado el 20 de abril de 2006, la ciudadana Eugenia Méndez Reyes, obrando en nombre del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas.

Expresa que con el subsidio integral se pretende fortalecer y focalizar la oferta institucional y lograr el objetivo de mejorar la calidad de vida de los campesinos, a través del acceso a tierras y las inversiones complementarias determinadas en un proyecto productivo para cuya implementación se aporta un capital fijo, la adecuación predial y la capacitación y asistencia técnica. Agrega que cada uno de los organismos que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino debe contribuir coordinadamente, teniendo en cuenta las necesidades y los intereses específicos de los hombres y mujeres campesinos, según las funciones asignadas.

Señala que, en consecuencia, la acusación respecto de la imposibilidad de que los campesinos puedan acceder a los subsidios en condiciones de igualdad no es pertinente, puesto que la exigencia de presentar un proyecto productivo se acompaña con el apoyo para su formulación e implementación.

Afirma que el artículo 28 de la Ley 812 de 2003 no permite al INCODER despojar de sus tierras a los campesinos víctimas del desplazamiento forzado, sino recuperar las tierras abandonadas, para el negocio agropecuario, con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados. A este respecto indica que si el desplazado quiere retornar a su tierra, se le brinda el apoyo correspondiente, pero si pretende reubicarse en otro predio también se le otorga la posibilidad de permutar el suyo cuando lo posea o de acceder a otro cuando no lo posea. Añade que del desarrollo de estas normas se está ocupando la mesa de Estabilización Socioeconómica Rural y se tienen adelantos significativos, concertados entre las instituciones y las organizaciones de población desplazada.

5. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Por medio de escrito recibido el 21 de abril de 2006, los ciudadanos Bernardo Carreño Varela y Alfredo Lewin Figueroa, actuando en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, manifiestan que las normas demandadas son exequibles, con la salvedad del artículo 28, numeral 2 de la Ley 812 de 2003, respecto de la cual solicitan a la Corte que se declare inhibida para fallar. Sus fundamentos son los siguientes:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En primer lugar hacen notar que las censuras, excepto las que se formulan al numeral 2 del artículo 28, “se basan en la antinomia irreductible que, para los demandantes, existe entre la empresa capitalista y el sistema de vida y de explotación económica de los campesinos (entendidos como los campesinos pobres y sin tierra) (...) De donde concluyen que la ley, al pedir que los campesinos adopten los sistemas capitalistas los priva de sus derechos, violando la Carta”.

Agregan que “la demanda acusa el numeral segundo del art. 28 de la ley 812 de 2003 porque – dicen los actores- la tierra se abandona, en las actuales circunstancias que vive Colombia, por acción de los grupos armados ilegales, lo cual significa privar a los campesinos de su propiedad, para entregarla a los violentos, violando en esta forma los textos que se citan”.

Después de algunas consideraciones sobre el Estado Social de Derecho y los conceptos jurídico y económico de empresa, expresan que este es un instrumento neutro que puede utilizarse para lograr fines diferentes y que así, por ejemplo, en el campo agrario puede utilizarse para explotar la propiedad comunitaria, como se hizo en Rusia mientras duró la colectivización de la agricultura, o puede emplearse para la propiedad familiar o la granja

individual.

Señalan que la sola obligación de explotar una tierra mediante una empresa no significa oposición a la Constitución, máxime cuando ésta misma establece en su artículo 333 que el Estado estimulará el desarrollo empresarial. Agregan que no resulta válido el supuesto de que parte la demanda, de manera expresa, de que la empresa es esencialmente capitalista, y que tampoco son válidas las aseveraciones de la demanda que enfrentan de manera irreconciliable los postulados de la empresa con el *modus vivendi* campesino, cuando está demostrado que los campesinos utilizan la empresa como sistema para explotar sus predios, aunque eventualmente lo hagan mal.

Destacan la desproporción existente entre el número de posibles beneficiarios y la cantidad de tierra disponible e indican que siendo más los primeros, es apenas elemental que la tierra se entregue a los mejores, es decir, a quienes acrediten tener empresas competitivas, equitativas y sostenibles.

Concluyen sobre este aspecto que al pedir empresas con las características indicadas, el legislador está dando estricto cumplimiento al artículo 333 de la Carta que ordena fomentar el desarrollo económico por medio de las mismas.

En relación con el cargo formulado contra el artículo 28, numeral 2° de la Ley 812 de 2003, en virtud del cual el INCORA o la entidad que haga sus veces deberá propender por recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario, con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados, exponen que puede apreciarse fácilmente que se trata de cuestiones de hecho ajenas a la constitucionalidad de la norma en sí misma, las cuales se invocan en abstracto y ni siquiera están comprobadas en casos individuales que indiquen su ocurrencia general de manera inequívoca.

6. Intervención del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER

Mediante escrito presentado el 21 de abril de 2006, la ciudadana Maritza Cuello Mendoza, obrando en representación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, con los siguientes argumentos:

Enuncia que la política de tierras a partir de la nueva legislación se orienta como un proceso de reforma rural donde se combine el uso eficiente del suelo y el acceso equitativo a los factores de producción y que tal es el sentido de la Ley 812 de 2003 en la cual se crea el sistema de Subsidio Integral, en sus artículos 24, 25 y 26 para comprender dos grandes componentes: la tierra como elemento básico para permitir el acceso a la propiedad, y las inversiones complementarias, tales como capital fijo, adecuación predial, capacitación, asistencia técnica y comercialización dentro de un proyecto y una actividad productiva que permita sostener y elevar el nivel de los beneficiarios con unos recursos básicos en infraestructura, mano de obra calificada, así como la capacidad de generación y apropiación de tecnologías por parte de los adjudicatarios.

Señala que para la adjudicación se requiere, en todos los casos, la existencia de un proyecto productivo de carácter empresarial, sin que esto pueda significar que sea requisito obligatorio o excluyente la explotación asociativa del predio, pues se puede establecer una empresa agropecuaria unipersonal bajo los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad a que alude la Ley 812 de 2003.

Por otra parte, expone que el hecho de que el num. 2° del art. 28 de la Ley 812 de 2003 no precise las causas del abandono de las tierras adjudicadas, no puede significar que desconozca la situación de la población desplazada por la violencia, que goza de una

protección estatal prioritaria.

7. Intervención extemporánea

El día 26 de mayo de 2006 se recibió escrito de intervención de la ciudadana Marina Rojas Maldonado, obrando en nombre de la Universidad Santo Tomás, el cual, por ser extemporáneo, no será tenido en cuenta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto N° 4097 radicado el 17 de mayo de 2006, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas.

Para ello, en relación con el debate sobre la posible violación del derecho a la igualdad, a propósito de criterios tales como “de carácter empresarial”, “competitividad” y “sostenibilidad”, plantea el Procurador la necesidad de que la Corte declare la unidad normativa existente entre los textos demandados y otros que no lo fueron, particularmente el término “capacitación” contenido en los arts. 24 y 27 de la Ley 812 de 2003. También pide considerar la frase “de la empresa agropecuaria” contenida en el último inciso del artículo 27 de la Ley 812 de 2003, por estar íntimamente relacionada con el segmento demandado del mismo artículo por el cargo de inconstitucionalidad por desigualdad de trato.

A partir de lo anterior, expone el Procurador en relación con el primer problema planteado, que bajo el supuesto de que se garantice que el concepto de capacitación a que se refiere el inciso 2° del artículo 24 demandado incluya instrucción sobre aquellos aspectos que le darían a los proyectos en cuestión “carácter empresarial”, y los haría “competitivos” y “sostenibles”, las normas acusadas deberían ser consideradas exequibles.

A este respecto continúa explicando que “así como el monto del subsidio integral destinado a proyectos productivos empresariales agrarios cubre la capacitación en los mismos, no se observa inconveniente económico ni jurídico para que se haga extensivo a la capacitación empresarial que requieren los campesinos para poder asumir sus responsabilidades como cualquier persona que decida emprender, lo que va en consonancia con el artículo 64 de la Constitución Política, que ordena claramente la asistencia empresarial para que los campesinos mejoren sus ingresos y su nivel de vida” (las negrillas son del texto original).

Asevera que esto adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que para garantizar el destino y eficacia de la inversión pública mediante tales subsidios, sus beneficiarios deben celebrar contratos de operación y funcionamiento, cuyo incumplimiento genera el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo, y que así mismo el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los beneficiarios de los contratos de asignación o tenencia provisional de tierras de la Reforma Agraria determina su exclusión de la empresa agropecuaria.

De otro lado, acerca de la acusación contra el artículo 28, numeral 2° de la Ley 812 de 2003, según el cual el INCORA o la entidad que haga sus veces deberá propender por recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario, con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados, sostiene que el artículo 52 de la Ley 160 de 1994 establece que la acción de extinción de dominio sobre predios rurales incultos no procede en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, siendo uno de tales eventos el abandono de tierras por parte de los campesinos cuando lo hacen, no por negligencia, sino

contra su voluntad como consecuencia del desplazamiento forzado a que se ven sometidos.

Plantea también que hay que tener en cuenta que en los eventos de desplazamiento forzado las víctimas pueden retornar a sus lugares de origen o a sus predios o ser reubicados por el Estado en otras tierras, y que en este último caso es viable que el Estado recupere las tierras abandonadas, y, con mayor razón, las de la reforma agraria, por haber pertenecido al mismo Estado antes de su adjudicación. Igualmente cita los mecanismos establecidos a este respecto en el artículo 18 de la Ley 387 de 1997, particularmente el que establece la necesidad de que el Estado lleve un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia, con el fin de impedir su enajenación.

Con base en lo anterior, concluye el Procurador que la recuperación de tierra abandonada de la reforma agraria para el negocio agropecuario, con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados, en relación con predios de la población desplazada por la violencia, no resulta contrario al orden constitucional vigente, puesto que existe un marco constitucional y legal aplicable para proteger dichos predios.

A partir de estos supuestos, el concepto fiscal solicita a la Corte declarar la exequibilidad de todas las disposiciones demandadas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, por estar dirigida contra disposiciones que forman parte de una ley.

2. Lo que se debate: problemas jurídicos planteados

Para los demandantes las normas acusadas plantean dos problemas jurídicos constitucionales principales, que pueden resumirse de la siguiente forma:

i) Los artículos 24 y 26 que se refieren al tema del subsidio integral, así como el 27 sobre los contratos de asignación o tenencia provisional, toman como referente para el otorgamiento de los beneficios establecidos en dichas normas criterios tales como el de competitividad, sostenibilidad y carácter empresarial de los proyectos emprendidos. Según afirman los actores, estos criterios resultan impracticables para la generalidad de los campesinos colombianos, lo que de entrada los priva de la posibilidad de ser receptores de los beneficios establecidos por estas normas, con lo cual, en su opinión, resultan vulnerados los artículos 2, 11, 13, 25 y 64 de la Constitución Política.

ii) El numeral 2° del artículo 28 contempla como una de las funciones del INCORA (actualmente INCODER) la de recuperar tierras abandonadas de la reforma agraria con opción de adjudicación a nuevos productores o desplazados. En opinión de los demandantes, en cuanto la norma demandada no hace salvedades ni excepciones, podría terminar agravando la situación de personas desplazadas por la violencia que en tales circunstancias hubieren abandonado las tierras anteriormente adjudicadas, resultado que vulnera los derechos de acceso a la tierra y el trabajo de los campesinos desplazados por la violencia, y concretamente los artículos 13, 64 y 11 de la Constitución Política, así como varios tratados internacionales sobre los temas de derechos sociales, económicos y culturales, a cuyo cumplimiento se encuentra obligado el Estado colombiano.

De otra parte, la Corte debe hacer notar en este punto que si bien los demandantes censuran también la expresión “de empresas pequeñas o medianas” contenida en el numeral 1° del artículo 28 acusado, se abstienen de desarrollar cargo alguno en relación con esta expresión.

Frente a los problemas así enunciados se plantean las siguientes posiciones:

Los intervinientes en representación del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, de la Comisión Colombiana de Juristas, así como el ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, adhieren a las consideraciones y solicitudes de los demandantes, sin ahondar de manera particular en las razones que en su opinión justifican la declaratoria de inexecutable solicitada.

Por su parte, los representantes del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Agricultura, de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y del INCODER consideran que las normas demandadas deben ser declaradas executable. Frente al primer problema sostienen que estos criterios son adecuados y que existen razones suficientes que justifican su inclusión, con miras a maximizar la utilidad de los recursos invertidos en estos programas. En relación con el segundo tema, afirman que la situación planteada por los actores no se desprende del texto de la norma sino que corresponde a una interpretación particular de aquéllos, insuficiente para justificar la solicitud de inexecutable de este precepto.

El representante del Departamento Nacional de Planeación plantea también la necesidad de que, en razón de su falta de especificidad, la Corte se declare inhibida para pronunciarse con respecto a los cargos formulados frente a varias de las normas constitucionales que se invocan como infringidas.

Por su parte, el Procurador General de la Nación pidió a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas en relación con ambos temas. Sin embargo, en relación con el primero de ellos, solicita también el Ministerio Público que previamente la Corte declare la unidad normativa existente entre los apartes de los artículos 24, 26 y 27 que fueron demandados y algunas otras expresiones no demandadas de las mismas normas, de tal modo que el juicio de constitucionalidad abarque también lo referente a la capacitación necesaria para que los campesinos colombianos puedan cumplir con los criterios cuya constitucionalidad se debate.

A partir de estas consideraciones sobre los temas debatidos, y ante lo determinado sobre la ponencia que en este mismo asunto inicialmente presentó el Magistrado Jaime Araújo Rentería, la Corte precisará seguidamente si en realidad existen cargos de constitucionalidad, apropiadamente presentados, contra las expresiones demandadas que le permita proferir una decisión de fondo sobre la exequibilidad de las mismas.

3. La acusación de los actores y la aparente formulación de cargos de inconstitucionalidad. Inhibición de la Corte para fallar de fondo por ausencia de cargos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A este respecto vale la pena reiterar que la acción de inconstitucionalidad que se ejerce ante la Corte Constitucional se caracteriza por ser pública, es decir, bien puede ser ejercida por cualquier ciudadano desprovisto de intereses particulares o subjetivos, toda vez que la finalidad de esta acción no es otra que la defensa del orden jurídico objetivo. El trámite de esta acción fue regulado por el legislador extraordinario mediante el Decreto 2067 de 1991.

En vista de dicho carácter público, y consciente de que en razón de ello el demandante bien podría no ser un profesional del derecho, la Corte ha sido reiterativa en considerar que no puede exigirse que la demanda contenga una argumentación erudita y profunda desde el punto de vista jurídico. Por esta razón, esta Corporación ha aplicado, siempre que ello resulta posible, el principio pro actione¹ para facilitar la interpretación de la demanda cuando ésta adolece de defectos formales, y en algunos casos incluso de contenido, con el fin de no frustrar el ejercicio efectivo del derecho político a que se refiere el numeral 6° del artículo 40 de la Carta Política, sino por el contrario, hacerlo asequible a todas las personas, decidiendo de fondo las objeciones de constitucionalidad planteadas por ellas.

No obstante lo anterior, en desarrollo de lo previsto en el Decreto 2067 antes citado, la Corte Constitucional ha puesto de presente que cuando en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad un ciudadano presenta una demanda ante ella, dicho escrito debe cumplir con una serie de requerimientos destinados a establecer, como mínimo, cuál es la norma superior que estima vulnerada, cuáles son los preceptos de inferior jerarquía que considera deben ser retirados del ordenamiento jurídico y, de manera especial, cuáles son las razones por las cuales la norma atacada resulta contraria a lo dispuesto en el ordenamiento superior.

Con respecto a las exigencias que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, es oportuno recordar que la Corte, en numerosas oportunidades, ha explicado que estas exigencias hacen parte esencial del propósito que persigue la propia Carta, en el control constitucional de las leyes. En este sentido, ha señalado la Corte que el cumplimiento del requisito del artículo 2°, numeral 3° del Decreto 2067 de 1991, busca permitirle desarrollar su función en debida forma, pues delimita el campo en el cual hará el análisis de constitucionalidad correspondiente. No basta, entonces, proponer cualquier acusación para entender que el requisito en mención se ha cumplido. Por el contrario, es necesario que el cargo que se exponga sea claro, a efectos de que el precepto acusado sea susceptible de confrontación con los textos constitucionales que se consideran vulnerados.

A este respecto cabe también reiterar los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), que reunió y sistematizó la jurisprudencia proferida por la Corte sobre el tema, ocasión en la que se señalaron los criterios mínimos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para que pueda ser decidida de fondo. Según se explicó en la mencionada sentencia, son indispensables el objeto demandado y el concepto de violación, debiendo este último estar soportado en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Como se ha explicado, el primer problema jurídico planteado por los demandantes se refiere al hecho de que la mayoría de los campesinos colombianos estarían en incapacidad de cumplir con los criterios planteados por las normas acusadas. La Corte encuentra que esta acusación está mayoritariamente fundada en la interpretación particular que los actores hacen de las expresiones cuestionadas, entre ellas el carácter empresarial y los conceptos de competitividad y sostenibilidad. Así pues, estima la Corte que los cargos propuestos carecen de la necesaria certeza, especificidad y suficiencia, al punto de imposibilitar un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

En relación con la certeza como atributo de los cargos de inconstitucionalidad, dijo la sentencia arriba citada:

“Que las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica

de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden.”

En torno a la especificidad, dijo la Corte en el mismo pronunciamiento:

“Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”

Finalmente, allí mismo sostuvo la Corte en relación con la suficiencia de los cargos:

“La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto

objeto de reproche.”

Por su parte, el segundo problema planteado consiste en que, en concepto de los ciudadanos demandantes, la parte demandada del artículo 28 tiene por efecto que personas desplazadas por la violencia de los actores armados pierdan las tierras que les hubieren sido adjudicadas, las cuales pasarían a ser objeto de nueva adjudicación. La Corte observa que no tiene por qué ser este el efecto de la norma, siendo evidente que tal consideración es meramente interpretativa, y no resulta de manera espontánea de la lectura de la norma, dentro del contexto en que ésta fue expedida.

Así las cosas, también este cargo carece de certeza y especificidad en los términos arriba planteados, especialmente en lo que se refiere a la presunta vulneración del artículo 2° constitucional, o la afectación que la norma generaría frente a los derechos a la vida y la igualdad (arts. 11 y 13 *ibídem*). Por esta razón, como lo señaló uno de los intervinientes, el cargo formulado en relación con este aparte de la norma no puede ser estudiado por la Corte.

De otra parte, recuerda la Corte, los actores se abstuvieron de formular cargos de inconstitucionalidad en contra de la expresión “de empresas pequeñas o medianas” contenida en el numeral 1° del artículo 28 acusado.

De lo anterior se concluye entonces que la demanda es inepta para, a partir de ella, adelantar el estudio de constitucionalidad que corresponde efectuar a la Corte, razón por la cual ésta se declarará inhibida de decidir al respecto.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

NO FIRMA

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVARO TAFUR GALVIS A LA SENTENCIA C-776 DE 2006

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia porque demanda sí cumplía con requisitos para un pronunciamiento de fondo (Salvamento de voto)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-6228

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24 (parcial), 26 (parcial), 27 (parcial) y 28 (parcial) de la Ley 812 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Con el debido comedimiento reitero las razones expresadas en la Sala correspondiente que me llevan a separarme de la decisión mayoritariamente adoptada.

En efecto la Corte resolvió INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de los apartes de la Ley 812 de 2003, contra los que se dirigió la demanda, por encontrar que no se habían satisfecho los requisitos que desde la sentencia C-1052 de 2001 y en desarrollo de la ley ha venido exigiendo la Corte Constitucional.

En el presente caso sin embargo, considero, que tales requisitos sí concurrían y por tanto la Corte ha debido pronunciarse sobre el fondo de la demanda presentada.

Efectivamente se enuncian las disposiciones legales que se consideran violatorias de la Constitución, se señalan las normas constitucionales que se estiman transgredidas y se enuncia y desarrolla un concepto de violación que cabe predicar directamente de las disposiciones acusadas y que bien pueden basarse en las reglas constitucionales.

Así las cosas, no se trataba simplemente de argumentos tan sólo de carácter político, sociológico y económico, sino, a mi modo de ver, de reales cargos de inconstitucionalidad.

Si bien es cierto que dichos cargos cumplían apenas el mínimo exigido, sí permitían el desarrollo del examen propio del control de constitucionalidad, independientemente de cuál fuese el resultado del análisis que se realiza.

Baste citar como elementos de comprobación de lo dicho, el resumen que la propia sentencia hace de los argumentos formulados en la demanda:

“Sostienen que las normas demandadas desconocen los principios del Estado Social de Derecho establecidos en el artículo 2° superior, como son el servicio a la comunidad, la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; violan el derecho a la igualdad de los trabajadores agrarios consignado en el artículo 13, y desconocen la protección especial que el Estado debe garantizar a los campesinos para lograr el acceso progresivo a la propiedad de la tierra en virtud del artículo 64; además, en razón de la violación del derecho a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, dichas normas afectan derechos fundamentales que se encuentran estrechamente ligados a la tierra, como el derecho a una vida digna.”

Fecha ut supra

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA A LA SENTENCIA C-776 DE 2006

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia porque demanda sí cumplía con requisitos para un pronunciamiento de fondo (Salvamento de voto)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No es el instrumento idóneo para modificar todas las leyes (Salvamento de voto)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Partes (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter más estricto (Salvamento de voto)

SUBSIDIO INTEGRAL EN SECTOR AGRARIO-Condiciones para otorgamiento (Salvamento de voto)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No puede crear nuevas disposiciones que no sean instrumentos para la ejecución de programas de inversión (Salvamento de voto)

Con base en el contenido indicado se puede establecer que las disposiciones demandadas no prevén programas de inversión, por lo cual, de acuerdo con lo anotado antes, no tienen prelación sobre ninguna ley, teniendo en cuenta que sólo si contuvieran dichos programas de inversión tendrían prelación, aunque únicamente sobre las leyes que contemplen inversiones y sobre las leyes anuales de presupuesto. Por tanto, las normas impugnadas no pueden

modificar ninguna ley. En el mismo orden de ideas, las normas acusadas no pueden crear nuevas disposiciones que no sean claramente instrumentos o medios para la ejecución de los programas de inversión comprendidos en la Ley del Plan.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-6228

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito salvar mi voto en relación con la Sentencia C-776 de 2006, por considerar, por una parte, que la Sala debió adoptar decisión de fondo, al reunir los cargos los requisitos señalados en el Art. 2º del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia de esta corporación, y, |por otra parte, que debió declarar inexequibles las expresiones demandadas, esto último con base en las siguientes razones:

1. La demanda plantea un debate entre modelos de desarrollo en el sector agropecuario frente a la Constitución, derivado de las normas acusadas, en las cuales se pone el acento en el principio de competitividad empresarial, relacionado con la distribución de la propiedad de la tierra. Se trata de la confrontación entre el modelo norteamericano, que privilegia la competitividad y la agroindustria, independientemente de quién sea el propietario de la tierra, y lo que en su momento se concibió en el país como reforma agraria (Ley 135 de 1961), en la cual la meta es darle tierra al campesino para que permanezca en ella, no tenga que emigrar a la ciudad y evitar en la medida de lo posible mayores conflictos sociales, sin

importar cuánto se produzca, mientras sea lo suficiente para la subsistencia.

Se observa que los demandantes tienen razón en cuanto, como consecuencia del abandono de sus tierras, los campesinos han sido despojados de ellas, como se ha denunciado en forma permanente en las diversas regiones del país.

2. De conformidad con lo contemplado en el Art. 339 de la Constitución Nacional, habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Por su parte, el Art. 341, inciso 3º, ibidem dispone que El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores; con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan.

Con base en estas disposiciones se puede determinar que la Ley del Plan no puede modificar todas las leyes, ni crear normas que no sean claramente instrumentos o medios para la ejecución de los programas de inversión previstos en ella. En este sentido debe tenerse en cuenta que el Plan de Desarrollo es sólo un plan de Gobierno, llamado a regir durante los cuatro (4) años del gobierno respectivo. Así mismo, la prelación de que trata el Art. 341, inciso 3º, superior se refiere en forma expresa y exclusiva al Plan Nacional de Inversiones,

por lo cual, con un criterio lógico, su “prelación sobre las demás leyes” es aplicable exclusivamente a las que prevean inversiones y a las leyes anuales de presupuesto, y no a cualquier ley. Además, dicho principio de prelación es flexible, y no rígido, ya que la misma disposición superior permite que en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan.

3. Por otra parte, esta corporación ha señalado que aunque por regla general el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución es flexible, para preservar el principio democrático, en relación con la Ley del Plan es estricto, por causa de las particularidades y el contenido constitucional propio de dicha ley, y que, para no vulnerar ese principio de unidad, las disposiciones instrumentales de aquella ley deben guardar una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto ha dicho:

“4- De manera reiterada, la Corte ha precisado que la regla de unidad de materia se aplica en forma flexible, a fin de no afectar el principio democrático². Sin embargo, esta Corporación ha también señalado que en el caso de la ley del plan, eso no sucede, debido a las particularidades y al contenido constitucional propio de dicha ley³. En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 339 de la Carta, en concordancia con la Ley orgánica del plan general de desarrollo (Ley 152 de 1994), la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo tiene unas características y un contenido específicos. Dicha ley presenta una parte general, que señala los objetivos y propósitos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y un plan de inversiones públicas, que debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Además, esa ley tiene prelación sobre las demás leyes y sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (CP art. 341). Finalmente, si el Congreso no

aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley (CP art. 341).

5- Estas disposiciones muestran que la ley del plan tiene características especiales y un contenido constitucional propio. En cierta medida, dicha ley es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo. Por ende, si el criterio flexible de unidad de materia se aplicara a dicha ley, entonces ella podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia (CP art. 158). En efecto, según ha señalado esta Corte, este principio pretende no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título (CP arts 158 y 169). El principio de unidad de materia juega entonces un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo, así como en la coherencia interna de su producto: las leyes⁴.

6- Conforme a lo anterior, la Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las

regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial. Así, la reciente sentencia C-305 de 2004, MP Marco Gerardo Monroy Cabra, señaló en su fundamento 14 al respecto:

“En tal virtud, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.

Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación.

(...)

No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, sí, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas)

destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.

La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.

Recapitulando, si bien respecto del proyecto de ley del plan existen límites a la facultad congresional de introducir adiciones bajo la forma de artículos nuevos, (sólo puede modificar el Plan de Inversiones, debe mantenerse el equilibrio presupuestal, en algunos casos se requiere aval gubernamental), también es cierto que cualquier disposición nueva que contenga estrategias presupuestales o normativas coherentes con las metas, prioridades y políticas definidas en el inicial proyecto gubernamental debe ser admitida, pues se refiere al mismo tema propuesto desde el comienzo del trámite, siempre y cuando esté en una relación de conexidad directa y no eventual o mediata. En tal virtud, si una estrategia concreta y particular recogida en un artículo nuevo es directa e inmediatamente conducente para la realización de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante el cuatrienio de vigencia de la ley del Plan, contemplada desde el inicio del trámite del proyecto, tal artículo nuevo tiene una relación de conexidad teleológica con ésta última y por lo tanto guarda un vínculo razonable con el tema central del debate”.

7- Conforme a lo anterior, las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley (...)" . 5

4. El demandante plantea que las expresiones demandadas son inconstitucionales porque exigen el desarrollo de proyectos productivos con carácter empresarial y competitivo para la adjudicación del subsidio integral destinado a la adquisición de tierras rurales y para la transferencia del dominio cuando el Incora, o la entidad que haga sus veces⁶, entregue en tenencia provisional por un determinado término tierras adquiridas o expropiadas por el mismo.

Señala que aquellas discriminan a los campesinos, en cuanto éstos no tienen las condiciones para desarrollar proyectos de la mencionada naturaleza y que, como consecuencia, otras personas que no son campesinos y que sí tienen esas condiciones obtendrían dichos beneficios en lugar de aquellos, con lo cual a los primeros se negaría el derecho de acceso a la tierra y la posibilidad de trabajar y generar ingresos para la atención de sus necesidades y las de sus familias.

5. Las disposiciones demandadas forman parte del Título II, Plan de Inversiones Públicas, Capítulo IV, Mecanismos para la Ejecución del Plan, Sección 3, Sector de Agricultura y Desarrollo Rural, y su contenido es el siguiente:

El Art. 24 de la Ley 812 de 2003 prevé que se otorgará un subsidio integral, por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a

pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios previstos en la misma ley.

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

A su vez, el Art. 26 de la Ley 812 de 2003 contempla que el otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el Incora o la entidad que haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

Ordena que para garantizar el destino y la eficiencia de la inversión pública, los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades, durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco (5) años. El incumplimiento del contrato generará el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo.

Igualmente consigna que el monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del ciento por ciento (100%) del valor del predio.

Por su parte, el Art. 27 de la Ley 812 de 2003 establece que las tierras adquiridas o expropiadas por el Incora o la entidad que haga sus veces, podrán entregarse a los beneficiarios mediante contrato de asignación o tenencia provisional hasta por un término de cinco (5) años, previa definición del proyecto productivo a desarrollar, a cuya finalización el Instituto procederá a transferirles su dominio, siempre que acrediten haber establecido en ellas empresas agropecuarias competitivas y sostenibles.

Agrega que durante la vigencia del contrato, los beneficiarios recibirán exclusivamente el subsidio referente a las inversiones complementarias, tales como capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo, y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o la entidad que haga sus veces.

Prescribe que si durante el término del contrato el beneficiario incumple las obligaciones a su cargo, el Incora o la entidad que haga sus veces determinará su exclusión de la empresa agropecuaria, seleccionando en el mismo acto un nuevo beneficiario.

Del mismo modo, según el Art. 28 de la Ley 812 de 2003, el Incora o la entidad que haga sus veces promoverá otras formas de acceso a la tierra, con el fin de ampliar el acceso de los campesinos a su uso y explotación, y señala unos mecanismos para tal efecto, entre los cuales está el de recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario, con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados.

6. Con base en el contenido indicado se puede establecer que las disposiciones demandadas no prevén programas de inversión, por lo cual, de acuerdo con lo anotado antes, no tienen

prelación sobre ninguna ley, teniendo en cuenta que sólo si contuvieran dichos programas de inversión tendrían prelación, aunque únicamente sobre las leyes que contemplen inversiones y sobre las leyes anuales de presupuesto. Por tanto, las normas impugnadas no pueden modificar ninguna ley. En el mismo orden de ideas, las normas acusadas no pueden crear nuevas disposiciones que no sean claramente instrumentos o medios para la ejecución de los programas de inversión comprendidos en la Ley del Plan.

En este caso los Arts. 24 y 26 de la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario, que tratan respectivamente del subsidio integral y de las condiciones del mismo, modifican expresamente los Arts. 20 y 22 de la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. De otro lado, los Arts. 27 y 28 acusados de la primera ley crean nuevas disposiciones sobre el tema agrario, que tratan respectivamente del contrato de asignación o tenencia provisional de tierras adquiridas o expropiadas por el Incora o la entidad que haga sus veces y de otras formas de acceso a la tierra.

En consecuencia, conforme a lo expresado, estas disposiciones son contrarias a los preceptos constitucionales que señalan el contenido específico o propio de la Ley del Plan, en particular los Arts. 339 y 341.

Por otra parte, si se considerara que las disposiciones impugnadas son instrumentales del Plan Nacional de Inversiones, es decir, normas destinadas a la ejecución de éste, se observa que, a pesar de su inclusión en el capítulo titulado "Mecanismos para la Ejecución del Plan", las mismas no tienen una conexidad directa e inmediata con la ejecución de los programas de inversión en el sector agropecuario, sino una relación mediata o remota, de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, en cuanto "la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma

instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”7.

Estas condiciones o circunstancias son precisamente las normas legales sobre inversiones o las anuales de presupuesto que apropien los recursos financieros correspondientes, las cuales sí tienen lógica y nítidamente dicho carácter instrumental.

Fecha ut supra,

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-776 DE 2006

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por cuanto cargos de inconstitucionalidad cumplían requisitos de certeza, especificidad y suficiencia (Salvamento de voto)

Los cargos formulados cumplían con las exigencias de certeza, especificidad y suficiencia, pues recaían sobre una proposición jurídica real, el argumento de que la lógica empresarial

se opone a la campesina lo que excluiría del subsidio a los campesinos, se relaciona con las normas que se acusan, de donde la norma demandada puede producir la consecuencia advertida, y por último, se le proponía a la Corte analizar si incluir una suerte de lógica empresarial a los subsidios para acceso a la tierra de los campesinos es contrario al deber constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como el despojo de las tierras a los desplazados sin distinguir la causa del abandono.

SUBSIDIO INTEGRAL EN SECTOR AGRARIO-Condición para otorgamiento impiden acceder a los campesinos (Salvamento de voto)

SUBSIDIO INTEGRAL EN SECTOR AGRARIO-Condición para otorgamiento impiden al Estado cumplir el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Funciones (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Razones para aplicar criterio rígido en constatación de su cumplimiento (Salvamento de voto)/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aplicación de criterio flexible desnaturaliza la función y contenido de la ley del plan de desarrollo (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Se exige sólo respecto de las disposiciones de carácter presupuestal y de las que señalan mecanismos para la ejecución del plan (Salvamento de voto)

La unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para al ejecución del plan, las cuales siempre han de encontrar un referente en la parte general del mismo.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No puede servir para expedir nuevas disposiciones que no sean instrumentos para la ejecución de programas de inversión (Salvamento de voto)

La ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, es decir, para la función de planeación. Por esta razón aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio deben ser declaradas inconstitucionales por violación al principio de unidad de materia, pues queda claro que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo no puede crear ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución del plan deben i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, ii) tener un claro fin planificador, iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial), 26 (parcial), 27 (parcial) y 28

(parcial) de la Ley 812 de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario”.

Demandante: Eberto Enrique Díaz Montes, Roberto Castro Barrios y Manuel Castillo Vásquez

Magistrado Ponente

Nilson Pinilla Pinilla

1.- Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la mayoría de los miembros de la Sala Plena de esta Corporación, presento a continuación los argumentos jurídicos por los cuales me aparto de la decisión acogida por la Corte, consistente en declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda de la referencia.

Dos son las razones que me llevan a separarme, respetuosamente, de esta decisión. En primer lugar, considero que los cargos formulados en la demanda cumplían con las exigencias de certeza, especificidad y suficiencia, razón por la cual esta Corporación debió pronunciarse de fondo. En segundo lugar, considero que la norma ha debido declararse inexecutable por violación del principio de la unidad de materia (artículo 158 de la Constitución), tal como sostenía la ponencia inicial derrotada en Sala Plena. Paso a continuación a explicar, separadamente, estas dos razones.

Los cargos formulados en la demanda cumplían con las exigencias de certeza, especificidad y suficiencia

2.- Con el propósito de exponer con claridad la razón de mi disidencia, a continuación se realizará un examen de las consideraciones generales desarrolladas en la presente providencia, para luego llevar a cabo un examen de las razones constitucionales que no fueron tenidas en cuenta por la plenaria, las cuales, a mi juicio, habrían conducido a la adopción de una decisión sustancialmente diferente frente a la acción pública de inconstitucionalidad promovida por los ciudadanos.

3.- El primer cargo formulado por los demandantes consistía en que los artículos 24 y 26 de la ley 812 de 2003, al condicionar la entrega del subsidio al desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, excluían a los campesinos del mismo pues éstos desarrollan una lógica económica campesina y no empresarial, lo que vulneraría el artículo 64 de la Constitución que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

El segundo cargo se dirigía contra el artículo 28 de la ley 812 de 2003, el cual, según los demandantes, permitía al INCODER despojar a los desplazados de las tierras que se han visto obligados a abandonar, pues la norma mencionada le ordena recuperar la tierra abandonada de la reforma agraria sin distinguir si la causa que dio origen al abandono del terreno fue ajena a la voluntad del que la explotaba económicamente o no, lo que también desconocería el artículo 64 de la Carta Política.

4.- La Corte decidió declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda pues consideró que los cargos mencionados carecían de certeza, especificidad y suficiencia.

En cuanto al primer cargo, entendió la Corte que este consistía en que “los campesinos colombianos estarían en incapacidad de cumplir con los criterios planteados por la normas acusadas”, a partir de lo cual afirmó este argumento estaba “mayoritariamente fundado en la interpretación particular que los actores hacen de las expresiones cuestionadas” por lo cual carecía de la certeza, especificidad y suficiencia que los cargos de inconstitucionalidad deben tener según la jurisprudencia de esta Corporación.

En relación con el segundo cargo, señaló la Corte que el despojo a los desplazados de la tierra que abandonaron “no tiene porque ser el efecto de la norma, siendo evidente que tal consideración es meramente interpretativa, y no resulta de manera espontánea de la lectura de la norma, dentro del contexto en que ésta fue expedida”, razón por la cual el cargo cumplía con las exigencias de certeza y especificidad.

5.- Disiento, respetuosamente, de la decisión tomada por la mayoría de la Sala Plena de esta Corporación en el sentido de inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo, pues, a mi juicio, los cargos formulados en la demanda cumplían con las exigencias de certeza, especificidad y suficiencia.

Con respecto al primer cargo, los demandantes aducían que los artículos 24 y 26 de la ley 812 de 2003, al condicionar la entrega del subsidio al desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, excluían a los campesinos del mismo pues éstos desarrollan una lógica económica campesina y no empresarial, lo que vulneraría el artículo 64 de la Constitución que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

En mi opinión, este cargo cumplía con el requisito de certeza pues recaía sobre un

proposición jurídica real. En efecto, los artículos demandados expresamente incluyen términos propios de una lógica empresarial como lo son la competitividad y la sostenibilidad, de manera que la interpretación de los demandantes se deduce del texto. Esta conclusión se refuerza si se comparan las normas demandadas con la redacción original de los artículos 20 y 22 de la ley 160 de 1994 pues lo que hizo la ley 812 de 2003 fue incluir estos términos empresariales como requisitos del subsidio.

Así mismo, considero, respetuosamente, que el cargo era específico porque el argumento de que la lógica empresarial se opone a la campesina, lo que, en opinión de los demandantes, excluiría del subsidio a los campesinos, se relaciona con las normas que se acusan pues estas, como se dijo, incluyen términos propios de una lógica empresarial. Por último, el cargo era suficiente pues proponía a la Corte analizar si incluir una suerte de lógica empresarial a los subsidios para acceso a la tierra de los campesinos es contrario al deber constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

6.- El segundo cargo se dirigía contra el artículo 28 de la ley 812 de 2003, el cual, según los demandantes, permitía al INCODER despojar a los desplazados de las tierras que se han visto obligados a abandonar, pues la norma mencionada le ordena recuperar la tierra abandonada de la reforma agraria sin distinguir si la causa que dio origen al abandono del terreno fue ajena a la voluntad del que la explotaba económicamente o no, lo que también desconocería el artículo 64 de la Carta Política.

A mi juicio, el cargo cumplía con el requisito de certeza pues recaía sobre una proposición jurídica real ya que la norma demandada no hace ningún tipo de distinción a la hora de ordenar al INCODER de recuperar la tierra abandonada de la reforma agraria. También considero, respetuosamente, que el cargo era específico porque, en efecto, la norma demandada puede producir la consecuencia advertida por los demandantes teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en las zonas rurales de Colombia, varias veces analizado por esta Corporación, así la norma no tuviera como

propósito tal resultado.

Por estas razones considero, respetuosamente, que la Corte ha debido pronunciarse de fondo en este caso.

Las normas demandadas violan el principio constitucional de la unidad de materia

7.- Con el propósito de exponer con claridad la razón de mi disidencia, a continuación se hará un recuento de la jurisprudencia de esta Corporación en el tema de unidad de materia en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y se retomarán las consideraciones de la sentencia del proceso de la referencia en torno a la interpretación de la norma demandada, para luego llevar a cabo un examen de las razones constitucionales que no fueron tenidas en cuenta por la plenaria, las cuales, a mi juicio, habrían conducido a la adopción de una decisión sustancialmente diferente frente a la acción pública de inconstitucionalidad promovida por los ciudadanos.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la unidad de materia en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo

8.- Al tenor del artículo 158 de la Constitución Política, el principio de la unidad de materia exige que todo proyecto de ley se refiera al mismo tema, por lo que son inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con éste.

Este principio constitucional cumple diversas funciones, las cuales han sido resaltadas en varias oportunidades por esta Corporación⁸: (i) que los debates legislativos sean ordenados y

transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido; y (ii) que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta y conocimiento por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

9.- Antes de entrar a revisar las consideraciones hechas en anteriores oportunidades por esta Corte sobre el principio de la unidad de materia en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, vale la pena recordar el contenido que la propia Constitución le ha asignado.

Según el artículo 339 de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una “parte general” y por un “plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional”. En la parte general, dice la Constitución, “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”. Por su parte, “el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

Además, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que “las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter exclusivamente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en medidas, disposiciones o normas jurídicas, cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar”¹⁰, por ejemplo, ha dicho la Corte, “dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones

de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios” 11.

A esta conclusión se ha llegado con base en lo dispuesto en dos normas constitucionales. La primera es el numeral 3° del artículo 150 superior, según la cual corresponde al Congreso “aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. La segunda de ellas es el artículo 341 de la Carta, que indica que “el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes”, cuyos “mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”.

10.- Ahora bien, en relación con el principio de la unidad de materia en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, esta Corporación ha determinado que reviste connotaciones particulares que difieren de las demás leyes, las cuales deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar un cargo de inconstitucionalidad por violación al artículo 158 de la Constitución.

En primer término, la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de encontrar un referente en la parte general del mismo. Esto en virtud del denominado “principio de coherencia”, recogido en el artículo 3 de la ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo¹².

En segundo lugar, se ha afirmado que “la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos”¹³, es decir, para la función de planeación¹⁴. Por esta razón aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones

públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio deben ser declaradas inconstitucionales por violación al principio de la unidad de materia¹⁵. Por ello, ha dicho esta Corporación, la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo no puede ser usada para “llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores”¹⁶.

En otras palabras el legislador debe respetar el contenido constitucional propio¹⁷ que le fue asignado a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo por el artículo 339 de la Carta ya mencionado. Las normas del Plan Nacional de Desarrollo o son normas de orientación de la política económica, social y ambiental o son normas de contenido instrumental, es decir, las que señalan las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales orientaciones. Si la norma acusada no puede ser encuadrada en ninguna de estas dos categorías debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

En tercer término, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que, cuando se trata de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, el control del respeto al principio de la unidad de materia debe ser rígido, a diferencia de lo que sucede con otras leyes ordinarias¹⁸. Lo anterior se debe a que la ley en cuestión incluye gran variedad de contenidos, es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo, por ello, un criterio flexible haría que ninguna previsión legislativa fuera extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza, lo cual vaciaría el principio de la unidad de materia en esta ley. Por ejemplo, “bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial” ¹⁹.

11.- La Corte, con el fin de imprimirle rigidez al control de constitucionalidad en estos casos, ha dicho que “los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa [no eventual o mediata] con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente

con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia...Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación” 20.

Precisando lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “la conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia” 21.

12.- En definitiva, queda claro que esta Corporación ha señalado insistente e invariablemente que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo no puede crear ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución de plan deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general.

13.- En términos generales, coincido con los planteamientos teóricos antes reseñados, sin embargo, considero necesario añadir una razón adicional que impone la aplicación de un criterio rígido en el examen del respeto al principio de la unidad de materia en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, la cual es la más importante a mi juicio, y que no ha sido considerada en la jurisprudencia constitucional antes reseñada.

14.- En el proceso de aprobación la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo las posibilidades de participación del órgano democrático por excelencia, el legislativo, se encuentran considerablemente reducidas, como se verá enseguida.

En primer lugar, es preciso resaltar que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 189 y 341 superior, el Gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva para la presentación del proyecto de la ley de planeación. En este punto cabe anotar que uno de los propósitos que inspira la existencia de dicha ley en nuestro ordenamiento constitucional consiste en que en este texto legislativo se plasma el proyecto político, económico y social al cual se compromete el Gobierno Nacional dentro del cuatrienio para el cual fue elegido. En consecuencia, sólo le corresponde a esta autoridad someter a aprobación del Congreso de la República el proyecto en el cual se compendian tales programas y el conjunto de instrumentos mediante los cuales se busca su cabal realización.

En segundo término, es preciso tener en cuenta que el Congreso cuenta con un restringido término para desarrollar la facultad concedida por el numeral 3° del artículo 150 superior, consistente en “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. De acuerdo a lo establecido en el artículo 341 constitucional, el Legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el plan nacional de inversiones públicas, contado a partir del momento de presentación del correspondiente proyecto por parte del Gobierno Nacional.

En tercer lugar, la disposición constitucional antes mencionada establece que en aquellos eventos en los cuales no se lleve a cabo el anotado proceso de aprobación, el Gobierno cuenta con la facultad de poner en vigencia el proyecto que haya sometido a escrutinio del Congreso mediante decreto con fuerza de ley.

En cuarto lugar, resulta forzoso tener en cuenta que dentro del ajustado lapso ofrecido por el texto constitucional para concluir la aprobación del proyecto de ley, existe una considerable limitación en cuanto a las posibilidades de modificación de su contenido. De acuerdo al inciso final del artículo 341 superior, el Congreso sólo podrá realizar modificaciones respecto del plan de inversiones públicas, a condición de mantener el equilibrio financiero de la iniciativa legislativa; a lo cual es preciso añadir que “cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional”.

15.- Es necesario dejar claro que tales restricciones no buscan sustraer al Congreso de la República de la oportunidad de participar en tan importante asunto, sino que pretenden garantizar la necesaria prontitud en la expedición de dicha ley que ostenta una notoria importancia para la realización de los fines del Estado Social de Derecho y desarrollo de la economía.

Precisamente, las anotadas limitaciones a las posibilidades de participación activa del Congreso de la República suponen como contrapeso un deber constitucional que corresponde a esta Corporación, consistente en asegurar que las normas instrumentales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (i) estén referidas a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tengan un claro fin planificador, (iii) respeten el contenido constitucional propio de la ley, y (iv) tengan una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos planteados. En otras palabras, las anotadas restricciones constitucionales a un principio tan importante como el democrático hacen que sea imperioso aplicar un criterio rígido en cuanto al principio de unidad de materia en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.

16.- La aplicación de un criterio flexible puede llevar a que toda clase de normas sean

incluidas en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, normas que, por las restricciones constitucionales ya anotadas, eludirían un amplio debate democrático en el órgano en el cual están representadas, no sólo las mayorías, sino también las minorías políticas. Esta situación, en mi opinión, desnaturalizaría la función y el contenido constitucional propio de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, cual es la planificación, y vaciaría la competencia legislativa del Congreso de la República (artículo 150 de la Carta), órgano democrático por excelencia.

17.- En ese sentido, el acento en la unidad de materia en la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo debe estar en el concepto de planeación, en otras palabras, en dicha ley han de consignarse de manera efectiva prescripciones planificadoras y no otro tipo de medidas que corresponden a una etapa posterior, cual sería la de la ejecución concreta de estas políticas o programas, la cual debe hacerse a través de otras leyes y/o decretos, según el caso.

En apoyo de esta conclusión se deben mencionar dos normas constitucionales. En primer lugar, el artículo 339 de la Carta que señala que “el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”. En segundo lugar, el artículo 341 de la Constitución que indica que los mandatos del Plan Nacional de Inversiones “constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”.

La interpretación sistemática de estas dos disposiciones deja como conclusión que el artículo 341 sólo se refiere a los presupuestos y recursos financieros del Plan Nacional de Inversiones, y no a todas las normas del Plan Nacional de Desarrollo, lo que determina que las demás previsiones del mismo si requieren de desarrollo legal o reglamentario posterior.

Las normas demandadas violan el principio constitucional de la unidad de materia

19.- Los artículos 24 y 26 de la Ley 812 de 2003 tratan, respectivamente, del subsidio integral para el desarrollo de proyectos productivos y de las condiciones del mismo, y modifican expresamente los artículos 20 y 22 de la Ley 160 de 1994. De otro lado, los artículos 27 y 28 de la misma ley crean nuevas disposiciones sobre el tema agrario, que tratan respectivamente del contrato de asignación o tenencia provisional de tierras adquiridas o expropiadas por el INCODER y de otras formas de acceso a la tierra. Según la intervención del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), las normas demandadas “hacen parte de un proceso de reforma rural”.

20.- A mi juicio, las disposiciones demandadas no tienen una relación de conexidad directa o inmediata con los objetivos planteados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, sino que esta relación es eventual y mediata. En efecto, dentro de los principales programas de inversión (artículo 8 de la ley 812 de 2003), en la parte correspondiente al “manejo social del campo”, se señala que el Estado “se compromete a impulsar una reforma agraria equitativa, que reduzca la concentración de la propiedad de la tierra y facilite el acceso de los campesinos a la propiedad rural y la producción competitiva de alimentos e insumos agropecuarios”, sin embargo, dada la amplitud de la formulación de este programa de inversión, la efectividad de los mecanismos creados por las normas demandadas es tan sólo hipotética, y aunque se aceptara su utilidad para el logro del programa mencionado se requeriría el cumplimiento o la presencia de muchas otras condiciones o circunstancias, y no sólo de la creación de algunas formas de acceso a la tierra, como lo hacen las normas demandadas.

21.- Además, en mi opinión, los textos legales demandados no son normas que busquen planear las acciones públicas durante el cuatrienio de Gobierno, sino que corresponden a una

etapa posterior: la de la ejecución de estas políticas o programas, la cual debe hacerse a través de otras leyes y/o decretos, según el caso. En otras palabras, si el Gobierno Nacional consideraba necesario reformar algunos artículos de la Ley 160 de 1994 buscando ejecutar el programa de reforma agraria planteado en el Plan Nacional de Desarrollo debió presentar un proyecto de ley al respecto, el cual hubiera permitido al Congreso de la República participar ampliamente en la discusión del mismo, sin las limitaciones constitucionales que supone el trámite de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.

En estos términos dejo expuestas las razones que me llevaron a apartarme de la decisión adoptada por la los miembros de la Sala Plena de esta Corporación en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-185 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-395 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y C-509 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

2 Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-025 de 1993. Fundamento No 43, C-407 de 1994 Fundamento No 2, C-055 de 1996. Fundamento Jurídico No 8, C-478 de 1998, Fundamento 5, C-551 de 2001 y C-1025 de 2001.

3 Ver en particular la sentencia C-305 de 2004, Fundamentos 14 y ss.

4 Sobre las funciones de este principio de unidad de materia, ver, entre otras, las sentencias C-535 de 1995, Fundamento 5 y C-501 de 2001, Fundamento d.

5 Sentencia C-795 de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes; Salvamento de Voto de Marco Gerardo Monroy Cabra; Aclaración de Voto de Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Córdoba Triviño y Jaime Araújo Rentería; Salvamento Parcial de Voto de Rodrigo Escobar Gil y Rodrigo Uprimny Yepes. En el mismo sentido, C-573 de 2004.

6 El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, fue suprimido después de la expedición de la Ley 160 de 1994, mediante el Decreto 1292 de 2003. Así mismo, mediante el Decreto 1300 de 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se determinó su estructura.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

8 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

9 Sentencias C-025 de 1993, C-305-04 y C-573-04.

10 Sentencia C-305-04.

11 Sentencia C-305-04.

12 Sentencia C-305-04.

13 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

14 Sentencia C-305-04.

15 Sentencia C-795-04.

16 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

17 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

18 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

19 Sentencias C-573-04 y C-795-04.

20 Sentencias C-305-04, C-573-04 y C-795-04.

21 Sentencias C-305-04, C-573-04 y C-795-04.