

Bogotá, Septiembre 28 de 2016

HONORABLES MAGISTRADO:
ALBERTO ROJAS RIOS
CORTE CONSTITUCIONAL
Bogotá D.C.

28 SEP 2016
Ulez 3:35 PM

REFERENCIA: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
RADICADO: D0011643

NORMA DEMANDADA: "LEY 17766 DEL 29 DE ENERO DE 2016, POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN Y SE DESARROLLAN LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICOS Y SOCIAL, ZIDRES"

LUZ ESTELLA ROMERO VILLALBA, identificada con la cédula de ciudadanía N° 32.833.463, actuando en nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación Colectivo Mujeres al Derecho – ASOCOLEMAD**, dentro de la demanda de inconstitucionalidad presentada por mi persona, y por **ALEJANDRINA PACHECO PEÑA**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Corporación Nueva Esperanza**; **BELINDA MÁRQUEZ JIMÉNEZ**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación de Mujeres Productoras del Campo, ASOMUPROCA II**, **CARMEN SONIA MOYA MENA**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación Mis Esfuerzos**; **CEDIS ESTHER ANAYA DE URRUTIA**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación de Campesinos y Campesinas La Esperanza de Repelón**; **DORYS STELLA GUTIERREZ CASTELLANOS**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Corporación Defensora del Agua Territorio y Ecosistemas - CORDATEC**; **ELENA BUSTOS RINCÓN**, en nombre propio; **EMMA RUBY FLOREZ MALDONADO**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Fundación Nacional de Mujeres FUNAM**; **EMMA TILANO VITALI**, en nombre propio; **EVA ROLONG VARGAS**, en nombre propio; **INÉS ESTHER CAMELO MARTÍNEZ**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación de Aparceros y Campesinos de Cantillera y Altamira – ASOCAM**; **LETICIA ELENA HUNDEK PICHÓN**, en nombre propio; **LEYDIS ESTHER SANTACRUZ BELTRÁN**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación Departamental de Mujeres Abriendo Camino para la Reivindicación de Nuestros Derechos – ADMACRED**; **LIBRADA FRANCISCA MELÉNDEZ PEÑA** en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación Mujeres al Progreso**; **MARIA DEL SOCORRO TORRES CABRERA**, en nombre propio; **NICOLAS ENRIQUE DEULOFEUTT CARO**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación de Desplazados del Salado Bolívar (Capítulo Cartagena)**; **OMERLY VERGARA PADILLA**, en nombre propio; **ROSMARY BRITO DE PIMIENTA**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Asociación de Mujeres del Corregimiento de San Martín - ASOMARTIN**; **WILSON DE JESUS CASTAÑEDA CASTRO**, en nombre propio y en su condición de representante legal de la **Corporación Caribe Afirmativo**, contra la **LEY 1776 DEL 29 DE ENERO DE 2016 "POR LA CUAL SE CREAN Y SE DESARROLLAN LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL, ZIDRES"**, con el respeto acostumbrado me dirijo a su despacho, acatando lo dispuesto por el magistrado, dentro del radicado de la referencia, en el auto del 21 de Septiembre de 2016, notificado por estado el 23 de Septiembre de 2016, en el cual se decidió sobre la admisibilidad parcial de la acción en comentó y se dispuso el termino de 3 días para que se procediera a corregir la demanda, de acuerdo con las consideraciones que se hicieron en dicha providencia.

En el mencionado auto, se inadmitieron tres de los cuatro cargos que fueron presentados en la demanda, en relación a cada uno de los cuales nos referiremos en el presente escrito de corrección

PRIMER CARGO INADMITIDO: Cargo 1 - Los literales a, b y c del inciso segundo del artículo 3 de la ley 1776 del 29 de enero de 2016, vulneran lo contenido en el artículo 64 de la Constitución, en relación con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y el artículo 53 en relación con la protección de los derechos de los trabajadores.

Los argumentos de los conceptos de inconstitucionalidad versan con certeza sobre los literales a,b y c del inciso segundo del artículo 3º de la ley 1776 de 2016, precisamente sobre el hecho en aplicación de estos literales, el legislador dejó en manos de los particulares, la determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, la determinación del sistema que garantice a los campesinos el acceso y la definición del plan de acción encaminado a apoyar a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito; en flagrante contravía del mandato constitucional contenido en el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana que consagra, *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”*

Reafirmamos que de la lectura de las dos normas, la demandada (literales a, b y c del inciso segundo del artículo 3 de la Ley 1776 de 2016) y la constitucional (artículo 64 de la Carta Magna), se puede determinar igualmente con certeza que contraria la Constitución al delegar de manera tácita en los particulares, lo que por mandato Constitucional le compete al Estado y lo antes afirmado lo evidenciamos de manera clara en el párrafo 7 del ítem 4.1.2 concepto de la violación de nuestra demanda donde afirmamos; *“De esta manera, se ve afectado el andamiaje jurídico mediante el cual se protege el derecho económico, social y cultural de acceder progresivamente a las tierras, toda vez que en virtud de los acápites acusados del artículo 3 de la ley Zidres demandada, el Estado deja de ser el responsable de garantizar este derecho a los campesinos sin tierra, asignándole esta función a los particulares proponentes e implementadores de los proyectos Zidres”.*

En este caso, se tiene además que le corresponde al Congreso regular aquellas materias expresamente asignadas a la ley por disposiciones constitucionales particulares o por alguno de los numerales del artículo 150 de la Carta. En ese sentido en la sentencia C-644/12. M.P. Adriana María Guillen Arango, la Corte expresa que:

“Esta expresión de la adscripción de competencias al Congreso ha sido usualmente descrita bajo las expresiones: reserva legal, reserva de ley o reserva legislativa. En ella se ha distinguido, a su vez, una reserva legal ordinaria y una reserva legal especial, según el trámite de adopción de la ley correspondiente, sea el propio de la legislación ordinaria o se requieran procedimientos especiales que incorporen, por ejemplo, niveles de consenso más amplio o límites temporales para la adopción de la regulación.

Cabría además distinguir una reserva legal sin prohibición de delegación y una reserva legal con tal prohibición

Estas consideraciones en asuntos económicos resultan aún más claras, tanto por las características de la realidad o realidades económicas, su naturaleza dinámica, volátil, en

parte impredecible, interdependiente, como por la necesidad de imprimir representación pluralista en las discusiones y decisiones, dados los diferentes intereses y derechos comprometidos. En materias económicas destinadas a desarrollar la noción de Estado que diseña la Constitución, le corresponde entonces al legislador la concreción de los alcances de los derechos y libertades económicas, de las instituciones de intervención, la fijación de las políticas propuestas o el establecimiento de las reglas generales para el ejercicio y funcionamiento de unas y otras, además de toda la intervención para la distribución de la riqueza, la realización de los Derechos sociales, de los fines de mejora en la calidad de vida, prosperidad y bienestar (arts. 2º, 334 C.P.)...

... La neutralidad económica constitucional confiere al legislador el poder de decantar la mejor opción de orden económico justo del preámbulo constitucional y demás bienes constitucionales llamados a ser protegidos, pues así lo determina la pluralidad que lo caracteriza, su legitimidad democrático-electoral, el procedimiento público de deliberación y decisión al que está sujeto. Fórmulas que racionalmente aseguran las más amplias garantías para articular con medidas de intervención de todo orden, los bienes constitucionales en juego, la solución de los conflictos, la protección efectiva de los ámbitos iusfundamentales existentes (art. 26, 58, 61, 333 C.P.) y los derechos prestacionales o de igualdad económica (arts. 43, 46, 47, 48, 53, 60, 64, 65, 66 C.P.)” (Subrayas nuestras)

Lo antes evidenciado, y expresado en los conceptos de violación de nuestra demanda, nos lleva al convencimiento que hay suficiencia, por cuanto al dejar el legislador en manos de particulares lo que la Constitución delega en cabeza del Estado¹ (garantizar el acceso a la propiedad de la tierra y complementarios a los campesinos y campesinas), que además por tratar sobre uno de los derechos prestacionales o de igualdad económica, cuya regulación según la C-644/12, estaría en cabeza de forma exclusiva del legislador, son suficientes elementos para generar una duda razonable que permita que la norma demandada sea objeto de estudio por inconstitucionalidad; situación que se repite en relación a que en el señalamiento de los requisitos mínimos, que deben cumplir los proyectos asociativos, delega tácitamente, como ya lo hemos afirmado la función del Estado en favor de particulares económicamente pudientes y no presentados por “campesinos sin tierra”, que como ya lo afirmamos en la demanda producto del histórico abandono del Estado, no están en capacidad de cumplir con los mínimos requisitos económicos exigidos por el artículo 3º ejusdem; pero además se evidencia que son los promotores de las Zidres, quienes determinarán donde, cuanto y como se entregaran tierras a los pobres campesinos que se asocien a la Zidres.

Además de lo antes referido es importante señalar que la mención del contenido normativo de la ley 160 de 1994, en nuestra demanda tiene como objetivo demostrar que ante la existencia de una norma previa que procura darle cumplimiento de los cometidos constitucionales, contenidos en el artículo 64 de la Carta Magna, y nos lleva a la necesidad de hacer uso del test de progresividad o regresividad de acuerdo a los parámetros señalados por esta Corte²;

“5.1. El test de progresividad o no regresividad.-

Para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos sociales se utiliza tradicionalmente a nivel jurisprudencial el test de no regresividad, que verifica tres elementos, a saber:

¹ Artículo 64 de la Constitución Política Colombiana

² Consideraciones 5.1 de la sentencia C-644 de 2012. Corte Constitucional.

- 1) si la medida es regresiva,
- 2) si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, y
- 3) si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.

1) El primero de estos elementos tiene a su vez una condición habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad. El debate constitucional no se puede adelantar si la medida objeto de control no es regresiva.

La regresividad, en palabras de la Corte, implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el "radio de protección de un derecho social", disminuye "los recursos públicos invertidos en [su] satisfacción", aumenta "el costo para acceder al derecho", o en términos generales, tal disposición "retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social".

Para precisar si la disposición demandada constituye una medida regresiva es indispensable adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Debe verificarse entonces que ambas normas guarden una suerte de identidad entre sí, o en otras palabras, que ambas regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica. Esta verificación se puede adelantar a partir de una comparación entre los elementos normativos de la disposición posterior (demandada) con los elementos normativos de la disposición anterior (conducta regulada, circunstancias normativas, destinatarios, beneficiarios, titulares, sujetos obligados, y demás elementos que puedan ser relevantes según el caso). Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende "una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución crónológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente."

A la luz de test y en el cotejo de la norma constitucional, podemos señalar que estamos frente a una norma regresiva, por cuanto disminuye las posibilidades de los campesinos y campesinas de acceder a la tierra en condiciones de integralidad frente a sus proyectos productivos y de vida, en lo que se había avanzado en la ley agraria y además lo coloca en estado de una desigualdad, derogando igualmente y de manera tácita las UAF; al respecto El artículo 64 constitucional se enmarca dentro de los llamados DESC, la jurisprudencia constitucional dice que dichos derechos deben aplicarse progresivamente, y esta norma evidentemente es regresiva.

Además de las razones expuestas, a pesar de que los proyectos zidres que se plantean son asociativos, debido a que dado el alcance de estos, no va a ser posible para los campesinos presentarse en igualdad de condiciones que los empresarios a la realización de los mismos, el número de hectáreas de tierra al servicio de la agroindustria va a ser mayor, mientras que el número de hectáreas de tierras disponibles para ser adjudicadas a campesinos y campesinas va a ser menor, lo cual implica para esta norma un carácter regresivo, lo cual en un contexto en el que se verifica la principal limitación de las mujeres en el acceso a la tierra en relación con los hombres, acarrea una principal afectación para estas. Y se refuerza el hecho de que deja en cabeza de particulares, las que son funciones del estado.

Es evidente igualmente la inconstitucionalidad de las normas, toda vez que atentan contra el fin último del constituyente que es el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los

campesinos y campesinas, y no garantizan igualmente el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, tal como lo establece el precepto constitucional violentado.

SEGUNDO CARGO INADMITIDO: Cargo 2 - El artículo 17 de la ley 1776 de 2016 viola los artículos 13 y 85 de la constitución por la ausencia de acciones afirmativas que contribuyan a eliminar las barreras de acceso a la propiedad, uso, control y protección de la tierra para las mujeres, lo cual constituye una violación al derecho a la igualdad. Así como los artículos 93, 94 referidos al bloque de constitucionalidad, y el artículo 43 que se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres.

Dentro de las razones que plantea el despacho para inadmitir el cargo 3 de la demanda se encuentra que este considera que el cargo adolece de certeza, *“En la medida que la disposición acusada refiere, precisamente a la “condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. En otras palabras, contrario a lo sostenido por los ciudadanos, la norma acusada si establece medidas de protección para la mujer campesina”*

Al respecto, argumentamos con certeza que la norma no es una medida de protección para las mujeres, toda vez que la mención meramente formal de las mujeres en la disposición aludida no la convierten en una norma de protección para las mujeres campesinas por carecer del contenido que entrañan las acciones afirmativas y por lo tanto no es un verdadero derecho es solamente eso, un enunciado en una lista de posibles beneficiarios. Como a continuación reforzaremos ante la Honorable Corte a su solicitud de corregir nuestras argumentaciones bajos los requisitos de certeza, pertinencia, claridad y suficiencia

Las acusaciones de inconstitucionalidad, se dirigen justamente contra el artículo 17 de la 1776 de 2015, por violar el artículo 13 constitucional, en tanto este último en su inciso segundo, establece para el estado la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados; mandato constitucional que de acuerdo a lo establecido en el artículo 85 constitucional, resulta de aplicación inmediata; y que en el caso de la ley 1776 de 2015, que constituye una norma de rango inferior a la constitucional, resulta vulnerado.

En la demanda presentada, se exponen en los numerales 4.2.1 y 4.3.3, las razones de hecho que evidencian porque las mujeres rurales constituyen un grupo marginado del acceso a la tierra, lo cual, de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo 2 del artículo 13 constitucional, (El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados), las hace acreedoras de medidas a su favor, que materialicen que en cuanto al acceso a la tierra, como escenario en el cual se percibe la marginación, discriminación y desigualdad, la igualdad sea real y efectiva.

Para reforzar los argumentos esgrimidos en la demanda, presentamos otros datos que demuestran suficientemente la realidad sustantiva de la desigualdad en que están inmersas las mujeres rurales en Colombia; como lo resultados arrojados por el IV Censo rural agropecuario llevado a cabo entre el 2014 y 2015. De acuerdo a los mismos, en Colombia hay 2.7 millones de productores en el campo, y de ellos 725 mil son productores residentes, lo que equivale a un 26,7 % del total. De ellos 461 mil son hombres y 264 mil son mujeres. Y así mismo dentro cada grupo poblacional residente en el campo, persiste unas brechas de acceso a la tierra y la productividad por parte de las mujeres, que aquí presentamos: en cuanto al porcentaje de participación productiva en las Unidades de producción agropecuaria de personas naturales: las Mujeres productoras representan el 26% y hombres

61.5% y en un 12% hay una producción conjunta de hombres y mujeres. La distribución porcentual de las Unidades Productivas Agropecuarias en territorios étnicos según grupo étnico y sexo de las personas, de acuerdo al censo el 50,1% hombres productores; 28,0% mujeres productoras y 21,0% hombres y mujeres. En territorios Indígenas: el 48,2% son hombres productores; 28,2% mujeres productoras; 23,6% mujeres y hombres productores. En los territorios de comunidades negras: El 53,4% son hombres productores; 27,6% mujeres productoras; 19,0% hombres y mujeres productoras. En los territorios de comunidades raizales: 53,4% hombres; 42,6% mujeres; 4,0% hombres y mujeres (DANE 2016). La ley demandada no contiene ninguna medida afirmativa que propenda por cambiar la realidad sustancial de desigualdad de las mujeres en las zonas rurales que los datos del IV Censo Nacional Agropecuario Dimensiono.

Ahora, tenemos que, si bien el artículo 17 de la ley 1776, se refiere a que como una condición especial para los proyectos productivos que involucren campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra, además de los requisitos generales previstos en el artículo 3° de la norma demandada, los proyectos asociativos, deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante, y que para la corte, de acuerdo con lo señalado en el auto del 21 de Septiembre, esta constituye una medida de protección a la mujer campesina. la razón para acusar de inconstitucionalidad el artículo, está dada porque esta no constituye una medida que en favor de las mujeres rurales, como grupo marginado del acceso a la tierra en Colombia, promueva las condiciones para que en cuanto a dicho acceso la igualdad sea real y efectiva.

Los motivos por los cuales consideramos que lo que dispone el artículo 17 de la ley 1776 no constituye una medida especial de protección a favor de las mujeres campesinas, las expusimos en las razones de inconstitucionalidad en las que se sustentó el cargo dentro de la demanda presentada, y tienen que ver con que antes por el contrario, con lo preceptuado por el artículo acusado, las mujeres se ven sometidas a una medida regresiva en relación con la garantía de su derecho a la tierra, ya que al igual que ocurre con lo dispuesto por el artículo 3° de la ley 1776 de 2015, cuando en el literal a) de su inciso segundo establece que cuando los proyectos sean asociativos, estos deben incluir la determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados; una función que es del estado, como lo es, de acuerdo al artículo 64 constitucional, *"Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos"*, es dejada al arbitrio de un particular.

Lo antes afirmado lo evidenciamos de manera clara en el párrafo 7 del ítem 4.2.2.5, de nuestra demanda, donde señalamos el Concepto de la Violación, dentro del cargo en comento, cuando de manera textual mencionamos *"Por su parte, el artículo 17 de la norma demandada, estipula la regla que operaría para garantizar que cuando concurren mujeres; además de campesinos, trabajadores agrarios sin tierra y jóvenes rurales, en los proyectos de los que trata el artículo 3 de la norma demandada, estas al igual que las otras poblaciones que menciona el artículo en comento, puedan hacerse propietarias de la tierra, estableciendo que dicho mecanismo deberá incluirse como uno de los requisitos del proyecto al momento de la inscripción del mismo ante el Ministerio de Agricultura. Es decir que en el caso de esta norma, al igual que ocurre con el artículo 3 de la ley*

demandada: sigue siendo para el caso de las mujeres rurales que participen de proyectos implementados en las zidres, dejado al arbitrio del proponente e implementador de este, el mecanismo a través del cual se va a garantizar que las mujeres rurales que participen en los proyectos zidres accedan a la propiedad de la tierra.”.

Consideramos que El estudio del fenómeno legal desde un enfoque de género, para determinar la constitucionalidad de una ley formalmente promulgada para llegar a concluir el alcance del derecho a la igualdad no puede basarse solamente en que la misma incorpore la palabra “mujeres” debemos considerar que es discriminatoria para las mujeres ya que precisamente las menciona en una lista de beneficiarios y no parte del reconocimiento del contexto económico y cultural de discriminación que soportan las mujeres rurales, ampliamente expuesto en la demanda. Si al menos en los considerandos, la ley de ZIDRES contuviera ese análisis de contexto de la discriminación de las mujeres mencionado anteriormente; podríamos considerar que el artículo 17 fue formulado a partir de un conocimiento suficientemente objetivo como para poder medir sus alcances, efectos y beneficios a favor del derecho a la igualdad de las mujeres. Porque aunque la norma está otorgando un derecho muy necesitado por las mujeres, al no tomar en cuenta la estructuración de género que tiene el sector rural le está causando un perjuicio al dificultarle el acceso a la tierra y la producción. La norma no toma en cuenta que en Colombia las mujeres históricamente no han tenido las mismas facilidades que tienen los hombres para el acceso a la tierra y su productividad.

La norma es discriminatoria porque su resultado lleva a la discriminación de la mujer aunque esa misma ley no se haya promulgado con la intención o con el objeto de discriminarla. La corte tiene que entender que una ley puede ser discriminatoria aunque se haya promulgado con la intención de «proteger» a la mujer o de «elevarla» a la condición del hombre. Así, una ley que trate a hombres y mujeres exactamente igual, pero que tiene Resultado que menoscaban o anulan el goce o ejercicio por la mujer de sus derechos humanos, será una ley discriminatoria.

Ahora bien, otra de las razones en las que fundamentó el despacho, su decisión de no admitir de manera provisional el cargo, tienen que ver con el requisito de suficiencia, el cual consideran incumplido, toda vez que para el magistrado ponente, para alegar la violación del artículo 13 superior es preciso: 1. Demostrar la existencia del trato desigual; 2. Explicar por qué razón dos grupos poblacionales admiten ser comparados; 3. Argumentar en qué sentido el trato diferente resulta ser injustificado (finalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto).

Al respecto es menester reiterar, que de lo que se acusa a la norma no es de propiciar un tratamiento diferente entre dos grupos poblacionales que admiten ser comparados y en relación con los cuales el tratamiento diferente resulta ser injustificado, si no que justamente se le acusa de todo lo contrario. Lo que se considera la razón de inconstitucionalidad es precisamente que en relación con el grupo poblacional de las mujeres rurales, respecto de las cuales, se admiten por mandato del artículo 13 constitucional, en su inciso segundo, acciones diferenciadas, estas no se estén adoptando, si no que por el contrario, por las razones que se expusieron, se estén adoptando medidas regresivas, como lo es delegar en cabeza de particulares, el deber del estado de promover su acceso progresivo a la tierra, cuando justamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en desarrollar el concepto de las medidas afirmativas, el cual de acuerdo con dicho desarrollo jurisprudencial, impone la necesidad de un trato diferenciado para ciertos grupos. Al respecto, traemos a colación, la sentencia C-667/06, del dieciséis (16) de agosto de dos mil seis (2006), M. P. Dr. JAIME ARAÚJO

RENTERÍA, citada en nuestra demanda dentro de la sustentación del cargo inadmitido, en la que la Corte señala:

“La mujer es un sujeto de especial protección, de protección reforzada, al interior de nuestro Cuerpo normativo constitucional. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.

Para garantizar y de manera reforzada, la gran cantidad de derechos en cabeza de la mujer, la misma Constitución y la jurisprudencia constitucional han determinado el uso de acciones afirmativas en cabeza del Estado y todos sus poderes públicos, con el único fin de hacer efectivo y real el derecho de igualdad.

Las acciones afirmativas. Desarrollo del mandato de igualdad de la Constitución Política.

La consagración de la cláusula del Estado Social de Derecho en nuestra Constitución Política –y esto se ha dicho en reiteradas oportunidades por parte de esta Corporación³– comporta el deber por parte de las autoridades estatales de garantizar la igualdad material de las personas, superando la típica concepción igualitaria del estado burgués, según el cual la igualdad es una condición formal ante la Ley. Recogiendo dicha concepción de Estado, al consagrar el derecho a la igualdad, el constituyente expresó que en desarrollo de tan fundamental derecho:

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Así pues, lo que doctrinalmente se ha denominado “acciones afirmativas” fue expresamente permitido en la Carta para que el legislador pudiera adoptar medidas en pro de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello comportara una violación del artículo 13 de la Carta. Dichas medidas se concretan en la facultad con la que cuenta el legislador para apelar a la raza, al sexo –categorías en principio sospechosas como criterio de discriminación–, con el fin de aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esos grupos en posiciones desfavorables. Ahora bien, las medidas –por obvias razones– no pueden servir sino al fin para el cual han sido ideadas; es decir, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades.

Por lo que hace al ámbito sobre el cual operan las “acciones afirmativas” resulta menester señalar que una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 13 y 43, han llevado a la Corte a sostener, que la igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer –de acuerdo con los fines del Estado Social de Derecho– tampoco puede ser de carácter simplemente formal, pues, en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina, se justifican diferenciaciones cuyo fin es lograr la igualdad material. En este sentido:

“...se autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales.”⁴

³ Ver Sentencias SU-388 y SU-389 de 2005.
⁴ Sentencias T-610 de 2002, C-410 de 1994, entre otras.

Es decir, es regla que no siempre que se utilice el género como criterio distintivo como fundamento para determinar una política pública existe un tratamiento discriminatorio.

Resulta necesario recordar lo dicho por esta Corte⁵ en el sentido de que, aun cuando la igualdad formal de género se ha incorporado progresivamente al ordenamiento jurídico colombiano, la igualdad material todavía constituye una meta, demostrada en la subsistencia de realidades sociales desiguales.

Ahora bien, sin ignorar el avance que supone la igualdad formal, la que se predica ante la ley (su ausencia sería un enorme obstáculo para la elevación de las condiciones de la mujer), no debe olvidarse que la exclusión de la discriminación por razón de sexo contenida en el artículo 13 de la Carta, no se detiene en la mera prohibición sino que abarca el propósito constitucional de terminar con la histórica situación de inferioridad padecida por la población femenina; esa decisión autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de las ya mentadas acciones afirmativas, dirigidas a corregir las desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económico y social. Las medidas de protección, que implican especiales excepciones a la igualdad formal, exigen la determinación de aquellos ámbitos especialmente vulnerables en los que deben operar."⁶

De acuerdo con lo expuesto, y teniendo en cuenta las realidades fácticas que expusimos en los ítems 4.2.1 y 4.3.3 de nuestra demanda, consideramos demostrado que la situación material desigual en la que se encuentran las pobladoras rurales en relación con la materialización del derecho a acceder progresivamente a la tierra y a otros derechos que como la alimentación y la vida en condiciones dignas, se derivan para este grupo, a partir de la garantía efectiva de aquel, constituye definitivamente uno de los ámbitos, en los que las denominadas doctrinalmente acciones afirmativas de las que versa el artículo 13 constitucional en su inciso segundo, deben operar, con el fin de transitar de la igualdad formal que se declara en el inciso primero del mismo que señala que: "*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*", a la igualdad material, en la que las mencionadas acciones se convierten en el instrumento que permitió el legislador para que el estado adoptara medidas diferentes a favor de ciertos grupos, que no tienen que ser extendidas a todos, sin que ello comporte una violación de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 13 constitucional, pues justamente estas medidas están llamadas a anular el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a los grupos que serían destinatarios de las mismas en posiciones desfavorables.

Ahora bien, es claro para la corte, como queda suficientemente establecido en la jurisprudencia citada que las mujeres vienen arrastrando unas condiciones de discriminación, que las hace acreedoras de protección constitucional reforzada, que se traduce en el hecho de que para que se pueda materializar la igualdad formal que se consagra en el artículo 43 entre hombres y mujeres, se justifican diferenciaciones en favor de las mujeres que deben darse en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina, y que de acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario, que es el último y más relevante instrumento de medición utilizado por el gobierno para verificar la situación en el campo, es evidente en lo que respecta al acceso a tierras para las mujeres. Ya que los resultados de dicho censo muestran como persiste una enorme brecha entre los consagrado en relación con tal derecho en instrumentos normativos

⁵ Ver Sentencias SU- 388 de 2005, T-530 de 2002 y T-089 de 1994, entre otras

⁶ Sentencia C-410/94

constitucionales y legales tanto nacionales, como internacionales y la realidad de las mujeres, donde se verifica que en lo que tiene que ver con acceder a la tierra, a pesar de lo que dispone el artículo 43, no hay más allá de lo formal, igualdad entre hombres y mujeres.

En ese sentido, de los datos del censo nacional agropecuario que presentamos, reiteramos que por ejemplo, que del total de productores residentes en el campo, mientras que 461 son hombres, solo 264 mil son mujeres, en cuanto al porcentaje de participación productiva en las Unidades de producción agropecuaria de personas naturales; las Mujeres productoras representan solo un 26%, frente a un 61.5% de los hombres; mientras que en cuanto a la participación en unidades agropecuarias en territorios étnicos, mientras que la participación de los hombres es del 50,1%, y las mixtas ocupan 21,0%, la de las mujeres solo representa el 28,0%. Por su parte, en lo que respecta a las territorios de las comunidades negras, solo hay un 27,6% de mujeres productoras, frente a un 53,4% de hombres productores, y 19,0% de hombres y mujeres que comparten la condición de productores en estos territorios. La situación no es diferente para las mujeres raizales, en tanto en este escenario también persiste una desigualdad que se evidencia en que en los mismos, del total de los productores, 53,4% son hombres; 42,6% mujeres, y 4,0% hombres y mujeres.

Es indispensable además referenciar que la Constitución Política de Colombia, está compuesta no sólo por sus 380 artículos, sino que en virtud del denominado bloque de constitucionalidad, hacen parte de ella y tienen rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por el Congreso; esto en virtud del artículo 93 Superior. El bloque de constitucionalidad se compone por normas y principios que, sin presentarse formalmente en el articulado de la Carta Política, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, puesto que han sido normativamente integrados a la Constitución. De esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Así lo dispuso la propia Corte Constitucional en sentencia C 225 de 1995⁷.

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. Fue suscrita por Colombia el 17 de julio de 1980 y aprobada mediante la ley 051 de 1981 y reglamentada por el Decreto 1398 de 1990.

Entre los tratados internacionales de derechos humanos la Convención ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones. El espíritu de la Convención tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos.

En su preámbulo la Convención reconoce explícitamente que "las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones" y subraya que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana". Según el artículo 1 de la convención, por discriminación se entiende "toda distinción, exclusión o

⁷ Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

restricción basada en el sexo (...) en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". La Convención afirma positivamente el principio de igualdad al pedir a los Estados Partes que tomen "todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre" (artículo 3). (Subrayas y negrillas nuestras)

De otro lado, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que es el instrumento internacional más importante en relación con los derechos de las mujeres y la lucha contra la discriminación por motivos de género, llama la atención en particular sobre los deberes de los Estados parte con respecto a las condiciones de vida de la mujer rural. Específicamente su artículo 14 dispone que los Estados deben tener en cuenta los problemas específicos de la mujer rural así como su aporte a la economía familiar. Igualmente, establece que, con el fin de eliminar la discriminación, los Estados deben asegurar su derecho a participar en la ejecución de planes de desarrollo en todos los niveles, a gozar de condiciones de vida adecuadas, a tener acceso a servicios adecuados de salud y a beneficiarse de los programas de seguridad social, a obtener todos los tipos de educación, a participar en las actividades comunitarias y de grupos de autoayuda y cooperativas que generen oportunidades económicas, a obtener acceso a créditos y a asistencia técnica, así como a participar en pie de igualdad en los programas públicos de distribución de tierras y de reasentamiento.

De esta manera, encontramos suficientemente demostrada la razón por la cual consideramos que lo ordenado por el artículo 17 de la ley 1776 de 2015, al disponer que dentro de los requisitos generales previstos en el artículo 3° de la norma acusada, *"los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra"*, implica una violación del artículo 13 constitucional, en tanto su inciso segundo y la obligación que de este se deriva para el estado de Colombia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional de adoptar medidas afirmativas a favor de las mujeres, que materialicen la igualdad que resguarda el artículo 42 constitucional. En este caso, a favor de las mujeres rurales que como lo hemos sustentado fácticamente, como grupo que comporta una situación especial de vulnerabilidad en relación con el acceso a tierras, permite que se adopten a favor suyo medidas preferentes, que además están consignadas en marcos jurídicos internacionales como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, que se incorporan al marco jurídico y al ordenamiento constitucional por vía del bloque de constitucionalidad, y que entre otras, generan la obligación para Colombia de adoptar medidas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, que en el caso de las mujeres rurales implican participar en pie de igualdad en los programas públicos de distribución de tierras y de reasentamiento. Ya que, como afirmó lo que dispone el artículo 17 es una medida regresiva, en tanto traslada la función de garantizar el acceso a la tierra de las mujeres, a particulares, y no deja de ser una mera enunciación de que deben establecerse a su favor mecanismos, sin entrar a definir cuáles son.

De otra parte, el despacho señala el cargo de carecer de pertinencia, en tanto estima que los argumentos presentados apuntan a señalar la necesidad de preservar algunas disposiciones de la ley 160, antes que a demostrar la inconstitucionalidad de la norma demandada. Si bien en el párrafo 4 del ítem 4.2.2.5. de nuestra demanda referido, al concepto de violación del presente cargo, se menciona que "Mientras que por su parte, el porcentaje de tierra a cuya propiedad accederían no se regula por el régimen de propiedad agrícola familiar del artículo 38 y sub siguientes de la ley 160 de 1994, si no que sería determinado por el Ministerio de

Agricultura, de acuerdo con las calidades del proyecto productivo y la capacidad financiera de este y el proponente” con ello se no se está apuntando a que se considere, como lo afirma el despacho en el auto del 21 de septiembre de 2016, a que se traten de preservar disposiciones de la ley 160; si no a demostrar, como la norma demandada constituye también por ese hecho, una medida regresiva, en tanto en la ley 160 se incluyen unas regulaciones en la definición de la propiedad agrícola familiar que establecen unos mínimos, que se orientan a materializar el objeto de la ley, la cual según el artículo primero de la misma, está inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Dichos mínimos se refieren a los porcentajes de tierra que de acuerdo a cada zona del país, serían necesarios para cada familia campesina poder constituir una unidad productiva, lo cual, en el caso de las zidres, y respecto de los proyectos que incluyan mujeres, quedaría bajo la facultad del Ministerio de Agricultura establecerlo, pero de acuerdo a la capacidad económica del proponente del proyecto y el capital del proyecto mismo, lo cual evidentemente es una medida regresiva, si se tienen en cuenta que las UAF constituyen un concepto técnico que establece unos elementos mínimos sin el cumplimiento de los cuales, las tierras a las que accedan las poblaciones campesinas carecerán de condiciones adecuadas de productividad, los cuales serán dejados de lado para priorizar que los porcentajes de tierra, ya no se determinen teniendo en cuenta estos, si no las condiciones económicas de los ejecutores de los proyectos y de los proyectos mismos que se implementen en las zidres.

De acuerdo con el argumentado por la Corte en relación con la impertinencia de nuestro cargo, y aclarado lo anterior, no queda más que reiterar que son los mandatos constitucionales, contenidos en los artículos 13, 85 y 43, así como las normas que incorporan al ordenamiento jurídico y constitucional los tratados internacionales, a saber los artículos 93 y 94, los que se ven violados. Al no constituir lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 1776 una acción afirmativa, de las que permite el artículo 13 constitucional se adopten a favor de grupos marginados como las mujeres rurales, para que la igualdad formal consagrada a su favor en el artículo 43 se materialice, y que de acuerdo con el artículo 85 constitucional son de aplicación inmediata, y que implican la adopción de las medidas contenidas en los tratados internacionales que se incorporan al rango constitucional, a través de lo que disponen los artículos 93 y 94 de la constitución política colombiana, y que en el caso de CEDAW dispone la adopción de medidas incluso legislativas, a través de las cuales se materialice la igualdad entre hombres y mujeres, y medidas particulares en favor de las mujeres rurales.

Lo que dispone el artículo 17 de la ley 1776 de 2015, delega en cabeza de particulares funciones que son del estado, relacionadas con los derechos a la tierra, al igual que con otros derechos de la población campesina, con los que según lo dicho por este tribunal constitucional, este derecho guarda una intrínseca relación, y allí es donde radica el hecho de que lo que se dispone en este artículo sea una medida regresiva y no afirmativa. De acuerdo, con la Constitución es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina (Artículo 64).

En relación con dicho mandato, se ha pronunciado en diversas sentencias la honorable Corte Constitucional que en su jurisprudencia contenida en la C-623 de 2015⁸ expresa:

⁸Corte Constitucional Colombiana. M.P. ROJAS RÍOS Alberto. Sentencia C-623 de 2015 (30 de septiembre de dos mil quince 2015)

“De ello se deriva, por una parte, el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada, así como su derecho al territorio –que implica acceso a la tierra–; y por otra, la correlativa obligación del Estado de garantizar esos derechos.

7.2 Este artículo fue producto del reconocimiento de los constituyentes de 1991 de la mayor vulnerabilidad –por razones económicas, sociales y culturales, entre otras– que enfrenta la población rural, y la importancia de promover el desarrollo del campo. Al respecto, en la ponencia presentada para primer debate en plenaria[16], se afirmó lo siguiente:

“...La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en la concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social...”

Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo...”[17]

La corte constitucional además ha dicho que para que el derecho a la tierra se materialice, las medidas que se adopten por parte del Estado, deben ser progresivas, y no regresivas, reforzando que las funciones tendientes a garantizar el acceso a esta, están en cabeza del estado. Respecto de lo cual, reiteramos, la pertinencia de nuestro cargo, en tanto se acusa al artículo 17 de la ley 1776 de ser una medida regresiva, que traslada en cabeza de particulares funciones del estado, lo que constituye una ausencia de medidas afirmativas a favor de las mujeres rurales en la norma, que viola la obligación estatal de establecer en favor suyo acciones diferenciadas (artículo 13 C.P.C.), que materialicen el derecho a la igualdad (Artículo 43 C.P.N.). En otra de sus sentencias ha señalado la Corte Constitucional:

“O sea, que el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional⁹. (Subrayas nuestras)

Con lo aquí argumentado en respuesta a las razones encontradas por la corte en relación con la falta de certeza, suficiencia y pertinencia del cargo formulado contra el artículo 17 de ley 1776 de 2015, encontramos reafirmadas de manera clara las razones de inconstitucionalidad argumentadas contra el mismo.

TERCER CARGO INADMITIDO: Cargo 3 - El inciso quinto del artículo 21 analizado a la luz del artículo tercero de la ley 1776 de 2016 y el artículo 13 de la ley 1776 de 2016 introducen una modificación al régimen de baldíos que va en contravía del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores rurales establecido en el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana y afecta de manera particular a las mujeres rurales.

En relación con los bienes públicos sujetos a la aplicación de la Ley es menester tener presente conocer la definición de bienes públicos.

El artículo 102 de la Carta Política de 1991 dispone que "el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación". Esta norma se proyecta en dos dimensiones: De un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de "dominio eminente", como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto. De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es "expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación". Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales. (i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque "están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales". El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad. (ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno "igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes"; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva "con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley", dentro de los cuales están comprendidos los baldíos"¹⁰ (subrayado es nuestro)

Así mismo los define la Corte: "Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley."¹¹

Es así que estamos frente a una ley que evidentemente se refiere a bienes baldíos, porque son estos y no otros los que pueden ser usados, o dados a su uso para la explotación de la Zidres, tal como claramente se comprende en el contenido de la demanda Ley, es por ello

¹⁰ Corte Constitucional Colombiana, M.P. PALACIO PALACIO JORGE IVÁN, Sentencia C-255 (29 de marzo de 2012)

¹¹ Corte Constitucional Colombiana, M.P. GAVIRIA DIAZ Carlos, Sentencia C-595 (7 de diciembre de 1995)

que hay certeza y suficiencia en la demanda de los artículos 13, e inciso 5 del artículo 21 de la ley 1776 de 2016, por cuanto al ser una norma regresiva, disminuye sustancialmente el número de “bienes públicos”, adjudicables a los y las campesinas, en cumplimiento del mandato constitucional superior de garantizar el acceso progresivo a la tierra.

Tal como lo afirmamos en nuestra demanda: “nos encontramos frente a una legislación que permite que personas naturales o jurídicas, distintas a los campesinos y campesinas que contempla la norma constitucional violada, como directos y potenciales beneficiarios de los bienes baldíos, se favorezcan con la explotación de tales bienes de la nación, sacando estos bienes del hanco de tierras disponible para adjudicación, mientras se encuentren contratados, restando posibilidad a que los y las campesinas que se encuentren en las zonas delimitadas como zidres, y que no cuentan con los recursos necesarios para formular proyectos puedan acceder al uso de estos.

Las normas citadas vulneran lo contenido en el artículo 64 de la Constitución por cuanto le abren las posibilidades a que se presenten concentraciones de tierras en favor de empresas agroindustriales o personas jurídicas o naturales que detentan ocupación de tierras baldías y contraria abiertamente la carta magna por cuanto el mencionado artículo violentado contempla de manera taxativa que el Estado promoverá el acceso a la propiedad privada de la tierra en favor de los campesinos, lo cual evidentemente no ocurrirá si se implementan las ZIDRES y se concentra el uso de la tierra en favor de los mega agroindustriales, convirtiendo a los campesinos y campesinas de expectantes propietarios a unos meros trabajadores del campo”¹².

Consideramos igualmente su señoría que el cargo es pertinente y claro porque las normas demandadas retroceden los beneficios logrados en favor de los campesinos y campesinas (y muy especialmente en favor de estas últimas), que se han venido dando en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana, y le es aplicable el test de progresividad o no regresividad, y es claro que existe regresividad de las normas demandadas en cuanto a pesar de no expresar diáfaramente que se refiere a bienes baldíos, son estos bienes fiscales de la nación susceptibles de adjudicación a los campesinos y campesinas, por cuanto de manera tácita estamos frente a una modificación al régimen de baldíos, es posible afirmar que entre la ley 160 de 1994 y las disposiciones demandadas de la ley 1776 de 2016 existe una identidad de objeto, pero es claro que al regular la disposición de los bienes públicos (baldíos) la ley 1776 resulta regresiva, principalmente porque se reducen los recursos públicos (baldíos de la nación) para garantizar el acceso efectivo al territorio a la población campesina, y en especial el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios, tal como lo ordena el mandato constitucional.

Es importante tener en cuenta lo afirmado por la honorable Corte en la sentencia C-595 de 1995 que establece entre otros aspectos;

“La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida.

Olvida el demandante, que si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, na es menos

¹² Ver texto de la demanda, párrafos 3-5 del ítem 4.3.2. Concepto de violación

*cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc. que también buscan esa finalidad*¹³.

Por todo lo anterior reafirmamos que estamos frente a una ley regresiva, que vulnera igualmente los postulados constitucionales contenidos en el artículo 64 de la Constitución Política y por ende debe ser objeto de estudio por inconstitucionalidad.

En los anteriores términos, presentamos en el término concedido por el despacho, nuestro escrito de corrección.

Las notificaciones las recibiremos en la calle 40 No. 44 - 39, Edificio Cámara de Comercio. Oficina 8 H de la ciudad de Barranquilla.

De la Honorable Corte Constitucional.

Atentamente,


LUZ ESTELLA RÓMERO VILLALBA

C.C. N° 32.833.463

ASOCIACIÓN COLECTIVO MUJERES AL DERECHO
REPRESENTANTE LEGAL