

II. EXPEDIENTE D-11626 - SENTENCIA C-220/17 (Abril 19)
M.P. José Antonio Cepeda Amarís

1. Norma acusada

LEY 1776 DE 2016
(enero 29)

Por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés rural, económico y social, Zidres.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 7o. DE LOS INCENTIVOS Y ESTÍMULOS. Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

(...)

PARÁGRAFO 4o. Los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres también serán beneficiarios de estos incentivos.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión "*Los profesionales con maestría y doctorado*" contenida en el párrafo 4º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 "*Por la cual se crean y desarrollan zonas de interés rural, económico y social, Zidres*", por el cargo estudiado en la presente sentencia.

3. Síntesis de la providencia

Con el fin de estudiar los cargos por los cuales fue acusada la norma objeto de análisis, la Corte partió por aplicar un test integrado de igualdad el cual comprende tres etapas: (i) la identificación de los sujetos o situaciones reguladas por la medida y el parámetro de comparación predicable de los mismos; (ii) la escogencia del nivel de intensidad del juicio de igualdad, de acuerdo con la naturaleza de la medida analizada; y (iii) el escrutinio sobre la medida, conforme con los grados de exigencia que prevea el grado de intensidad escogido.

En relación con la identificación de los sujetos respecto de los cuales se predica la medida y el parámetro que los hace comparables. En este caso los sujetos son, en los términos de la norma acusada, (i) "*los profesionales con maestría y doctorado*" en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres; y (ii) los profesionales que perteneciendo a dichas áreas del conocimiento, no cuentan con título de "*maestría y doctorado*".

La Corporación al aplicar el test-leve- de igualdad, evidencia que los estímulos e incentivos por la vinculación de profesionales con títulos de maestría y doctorado en los proyectos productivos, de investigación y desarrollo de las Zidres no es irrazonable, por las siguientes razones:

- 1) La vinculación de profesionales con alto grado de formación en áreas afines al sector agrícola y agropecuario, hace parte de la política agraria que el legislador pretende implementar a través de un modelo de desarrollo rural que busca la internacionalización de la economía sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Todo esto a través del desarrollo social en zonas apartadas del país Zidres, el estímulo a la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial, y la introducción de un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales. Todos estos objetivos se

desprenden de fines constitucionalmente legítimos como desarrollo, la equidad, la participación, la soberanía alimentaria y el ambiente sano.

- 2) En cuanto a la legitimidad y la adecuación de la medida objeto del reproche. El medio elegido por el legislador para lograr los fines del desarrollo rural es la extensión de los incentivos y estímulos previstos en la ley a los "*profesionales con maestría y doctorado*". Este medio no está prohibido y es legítimo pues el legislador puede exigir títulos de idoneidad para acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad frente a la comunidad
- 3) La medida es conducente para la consecución del fin propuesto, debido a que con ella se garantiza que en los proyectos productivos y de investigación y desarrollo que se realicen para el progreso del sector rural en el país, se vincule a profesionales con altos niveles de formación en materia científica y tecnológica en áreas afines al sector agrícola y agropecuario.

Luego del análisis de razonabilidad efectuado, el Tribunal Constitucional constató que la disposición demandada tiene como finalidad la vinculación de los profesionales de los más altos niveles de formación académica a los proyectos productivos, pero en especial a los proyectos de innovación y desarrollo que se pretenden implementar en los territorios Zidres.

Por lo tanto, la medida lejos de generar una problemática constitucional por exigir títulos de idoneidad a ciertos profesionales, desarrolla integralmente varios fines constitucionalmente valiosos y que hacen parte de la esfera de competencia del legislador. A través de la vinculación de profesionales altamente calificados, la norma pretende fortalecer el sector agrícola a través del fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación agraria.

La Corte encuentra que la norma resulta proporcional pues el análisis sistemático de la ley no excluye la posibilidad de que los profesionales sin título de maestría o doctorado presenten proyectos productivos, o de investigación y desarrollo, debido a que el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 habilita a las personas naturales, para el efecto.

En consecuencia, la Sala Plena al encontrar que la medida dispuesta por el legislador se ajusta a los mandatos constitucionales del principio de igualdad, declaró la exequibilidad del precepto demandado.

4. Salvamentos y aclaración de voto

La magistrada **María Victoria Calle Correa**, se apartó de la decisión. Señaló que el problema jurídico se cifraba en determinar si resultaba razonable que los profesionales con títulos de doctorado y maestría (por una parte) puedan acceder al subsidio, mientras que los profesionales que no han alcanzado ese nivel de educación formal (por otra) no tienen esa posibilidad, en el marco de la norma demandada, o si esa decisión, contenida en la norma demandada, desconoce la Carta Política.

La decisión mayoritaria, se basó en una argumentación sobre la validez de las decisiones legislativas que exigen títulos profesionales para el ejercicio de profesiones de relevancia social y en un test de igualdad entre otros grupos (los profesionales en disciplinas agrarias con doctorado o maestría, por una parte, y los campesinos, en general, por otra parte). A partir de este examen concluyó que la norma cuestionada no viola el principio de igualdad porque los campesinos pueden acceder a beneficios en el marco de la ley Zidres, gracias a otras disposiciones de la misma ley y a que la exigencia de títulos no ofrece dificultades constitucionales excesivas.

En criterio de la Sala, ninguno de estos argumentos responde al problema jurídico planteado. En este caso no se discutía la exigencia de un título para el ejercicio de una profesión, sino de los títulos más altos del sistema de educación formal para el acceso a beneficios que son previstos específicamente en una ley destinada al ámbito rural, donde existen más dificultades para acceder a la educación formal. Y el problema de igualdad no involucraba a la población campesina en general, la cual podría acceder a los beneficios Zidres bajo el concepto asociativo de ese marco normativo (artículo 3º, Ley 1776 de 2016). Se basaba en una decisión legislativa diferente, prevista para cierto tipo de profesionales. Los demandantes preguntaban, básicamente, por qué privilegiar maestrías y doctorados, y no beneficiar a todos los profesionales del agro (artículo 7º, parágrafo 4º, Ley 1776 de 2016).

En criterio de la magistrada, la decisión mayoritaria no respondió entonces el problema jurídico que le correspondía resolver; perdió una valiosa oportunidad para destacar la importancia de propiciar y beneficiar también estudios profesionales, técnicos y tecnológicos en disciplinas agrarias. Y, además, para adelantar una reflexión profunda acerca de la importancia que posee también (muy especialmente en el ámbito rural) el conocimiento local, el que surge desde la tierra y no desde las aulas, en costosos estudios, limitados aún en Colombia, para las personas de mayores recursos.

El magistrado **Aquiles Arrieta Gómez**, aclaró su voto en dos sentidos. El primero para reiterar la posición fijada previamente, acerca de la inconstitucionalidad de la Ley, en su integridad, por desconocimiento del derecho de consulta previa. Segundo, para indicar que en casos específicos, una interpretación acorde, debe permitir equivalencias.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo**, anunció una aclaración de voto sobre algunos de los considerandos de la providencia.