



Comunicado 25

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Julio 8 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA SU-213/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente: T-7.207.463

CORTE AMPARA DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE EL GARZAL (MUNICIPIO DE SIMITÍ, BOLÍVAR) Y ACLARA QUE LAS DEMORAS DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS PUEDEN INCIDIR EN EL ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA

1. Síntesis de los fundamentos

Salvador Alcántara y otras 106 personas interpusieron acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En su solicitud, los accionantes invocaron, entre otros, la protección de sus derechos de petición y al debido proceso administrativo. Esto, debido a que la entidad accionada no había (i) proferido respuesta de fondo sobre el derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017, ni (ii) culminado los procedimientos administrativos especiales que adelanta en el corregimiento de “El Garzal”, ubicado en el municipio de Simití, Bolívar.

Tras examinar los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte **concluyó que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara, así como el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la totalidad de los accionantes**. Lo primero, por cuanto las respuestas proferidas por la ANT al derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017 no fueron prontas ni de fondo. Lo segundo, porque la accionada incumplió los términos previstos para culminar los procedimientos administrativos especiales objeto de la solicitud de amparo.

Además, la Sala Plena resaltó que el incumplimiento de los términos dispuestos para adelantar los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo **incide prima facie en el ejercicio del derecho al acceso progresivo a la tierra de la población campesina de “El Garzal”**, porque ralentiza la satisfacción de las eventuales pretensiones legítimas de acceso a la tierra que pudieran tener los campesinos accionantes.

Conforme a lo anterior, la Corte señaló que la entidad accionada deberá (i) responder de fondo todas las solicitudes formuladas en el derecho de petición presentado por Salvador Alcántara el 26 de abril de 2017 y (ii) culminar en un plazo razonable los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo. Al respecto, la Corte constató que, tras las decisiones de instancia, la ANT adoptó “un plan de priorización” en el que definió los plazos y términos para tramitar y culminar los procedimientos administrativos de revocatoria directa y deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”. Tras examinarlo, la Corte concluyó que dicho plan de priorización resultaba razonable y dispuso tres ajustes a los calendarios propuestos por la entidad, en aras de garantizar la pronta culminación de los referidos procedimientos.

Por último, la Sala Plena dispuso que el cumplimiento de las órdenes dictadas en esta sentencia estará a cargo del juez de primera instancia, sin perjuicio de la vigilancia que deberá adelantar la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación. En los términos expuestos por la presente providencia, esta Procuraduría deberá coordinar reuniones trimestrales entre la ANT, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), así como con los accionantes y sus representantes.

Esto, con el fin de verificar el debido cumplimiento de los plazos dispuestos por la Corte para tramitar los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo. Asimismo, la accionada deberá presentar, de manera trimestral y ante esta Procuraduría, un informe en el que indique el estado del cumplimiento de los plazos fijados en esta providencia para tramitar los procedimientos administrativos señalados.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada por medio del auto 457 de 2020.

Segundo. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2018 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal y, en consecuencia, **AMPARAR** el derecho fundamental de petición de Salvador Alcántara y el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, responda de fondo todas las solicitudes formuladas en el derecho de petición presentado el 26 de abril de 2017 por Salvador Alcántara, según las consideraciones expuestas en esta providencia.

Cuarto. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que tramite los procedimientos administrativos objeto de la solicitud de amparo y, si hubiere lugar a ello, tramite las solicitudes y adelante los procedimientos de adjudicación de los bienes declarados como baldíos de la Nación, con el fin de garantizar el acceso progresivo a la tierra de los miembros de la comunidad campesina de “El Garzal”, según las consideraciones expuestas en esta providencia. Para garantizar que tales procedimientos se tramiten en un plazo razonable, la Agencia Nacional de Tierras deberá dar estricto cumplimiento al plan de priorización elaborado por dicha entidad, así como a los ajustes dispuestos por la Corte, y, por consiguiente, tramitar los procedimientos de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal” y de revocatoria directa conforme al siguiente cronograma:

Plazos para culminar el procedimiento de deslinde del complejo cenagoso “El Garzal”	
Actividad	Plazo
Inspección ocular	Diciembre de 2021
Auto de cierre de la etapa probatoria	Enero de 2022
Decisión final	Abril de 2022
Plazos para culminar los procedimientos de revocatoria directa	
Actividad	Plazo
Expedientes respecto de los cuales la entidad avocó conocimiento	Junio de 2021
Expedientes en etapa de notificación	Julio de 2021
Expedientes en etapa de reconstrucción	Noviembre de 2021

En todo caso, la Agencia Nacional de Tierras deberá acreditar, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, el cumplimiento de los plazos previstos para las actuaciones que habrían debido culminar antes de la expedición de la presente decisión.

Quinto. ORDENAR a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación que adelante la vigilancia del cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia. Con tal fin, deberá coordinar reuniones trimestrales entre la ANT, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), así como con los accionantes y sus representantes, según las consideraciones expuestas en esta providencia. De igual forma, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación deberá garantizar la participación de los accionantes y sus representantes en el proceso de verificación y vigilancia de las órdenes proferidas por la Sala Plena en el presente asunto.

Sexto. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que informe, de manera trimestral, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación el estado del cumplimiento de los plazos fijados

para culminar los procedimientos administrativos especiales objeto de esta providencia, según las consideraciones expuestas en la parte motiva.

Séptimo. CONMINAR a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Simití (Bolívar), para que tramiten, con la debida diligencia y la mayor celeridad posible, las actuaciones de su competencia, según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

3. Aclaración de voto

La magistrada Pardo aclaró su voto, pues no estuvo de acuerdo con las consideraciones de la Sentencia relativas a la imposibilidad de identificar vulneraciones ciertas y concretas del derecho de acceso progresivo a la tierra de la comunidad campesina de "El Garzal". A su juicio, equivocadamente la sentencia, sostuvo que a la fecha no existían tales vulneraciones, pues "**no existen decisiones definitivas de la autoridad de tierras que clarifiquen la naturaleza jurídica de los predios que la comunidad campesina de "El Garzal" reclama como baldíos**" y tampoco ha culminado el proceso de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal".

Para la magistrada Pardo resulta contradictorio que se afirme, como lo hace la sentencia, que "**[e]l incumplimiento de los términos [procesales] impide el goce efectivo del derecho de acceso a la tierra**", pero que una vez verificado que en el presente caso ello efectivamente ocurre, no se proteja tal derecho. Pues de las pruebas obrantes en el expediente, analizadas en la sentencia, resulta claro que tanto el procedimiento administrativo para resolver las 62 solicitudes de revocatoria directa, como el proceso de deslinde del complejo cenagoso "El Garzal" que tramita la ANT, han superado con creces los términos legales. En tal virtud, la Corte ha debido concluir que efectivamente el derecho de acceso a tierras estaba vulnerado y proceder a su protección.

SENTENCIA C-214/21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-14049

Norma acusada: Ley 640 de 2001 (art.24, parcial)

CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL NORMA QUE PREVÉ APROBACIÓN DE LAS CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR LOS CARGOS DE DERECHO VIVIENTE EN RELACIÓN CON LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD Y DE LEGALIDAD, PRESUNTAMENTE DESCONOCIDOS POR CONDUCTO DE LA INTERPRETACIÓN QUE EFECTUÓ LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEDE DE UNIFICACIÓN SOBRE LA POSIBILIDAD DE APROBAR PARCIALMENTE EL ACUERDO DE CONCILIACIÓN

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 640 DE 2001

(enero 5)

Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones

CAPÍTULO V De la conciliación Contencioso Administrativa

Artículo 24. Aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que **imparta su aprobación o improbación.** El auto aprobatorio no será consultable.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*imparta su aprobación o improbación*” contenida en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, por los cargos estudiados en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, un ciudadano demandó parcialmente el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, en lo referente a la proposición “*imparta su aprobación o improbación*” por la interpretación unificada que de él hizo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, en providencia de unificación calendada el 24 de noviembre de 2014 respecto de la posibilidad de aprobar el acuerdo de conciliación extrajudicial *de modo parcial*, por la presunta vulneración de los principios constitucionales de la **autonomía de la voluntad privada** (arts. 14 y 16 de la C.P.) y de **legalidad** (arts. 121 y 230 de la C.P.)

En atención a la solicitud de inhibición por parte de uno de los intervinientes, como cuestión previa, la Sala Plena de la Corte Constitucional verificó que la demanda tenía aptitud sustantiva.

En primer lugar, frente a las cargas argumentativas **generales** constató que los cargos eran claros, ciertos, pertinentes, específicos y suficientes. En segundo lugar, comprobó que la demanda cumplía con las exigencias argumentativas **especiales** respecto de la doctrina del derecho viviente, ilustradas en la Sentencia C-557 de 2001, esto es, demostró que la interpretación judicial impugnada era consistente, consolidada y de relevancia constitucional. En especial, la Corte reiteró el carácter vinculante de las decisiones de las altas Cortes por cuanto la supuesta inconstitucionalidad se originaba en una sentencia de unificación adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Por virtud de lo anterior, para la Corte la demanda generaba dudas sobre la inconstitucionalidad de la norma acusada, y como consecuencia de ello, procedió con el análisis de fondo.

Con el fin de resolver el caso, se planteó el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001, bajo la interpretación de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial del 24 de noviembre de 2014, que posibilitó la aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios por parte del juez, se ajusta al ordenamiento superior? O, por el contrario, ¿vulnera el principio de autonomía de la voluntad privada consagrado en los artículos 14 y 16 de la C.P., y/o el principio de legalidad consagrado en los artículos 121 y 230 de la C.P.?

Con el propósito de resolver la anterior controversia, la Corte se centró en analizar: (i) la naturaleza y marco normativo de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo y la judicial que se tramita ante esa misma jurisdicción; (ii) el contenido y alcance del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y de la proposición jurídica fruto de la interpretación unificada que de dicha norma hace el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, en la sentencia del 24 de noviembre de 2014; (iii) determinar el alcance de la autonomía de la voluntad en la conciliación contencioso administrativa; (iv) y del principio de legalidad en la homologación de los acuerdos conciliatorios.

Evaluada lo anterior, la Corte concluyó por separado lo siguiente respecto de cada cargo:

a) Frente a la supuesta violación al principio de la autonomía privada de la voluntad

La conciliación en materia de lo contencioso administrativo no se rige de manera absoluta o exclusiva por de la voluntad de las partes, ni está sometida a la sola expresión del acuerdo entre las mismas, dado que, la interpretación ajustada a la Constitución Política parte de la base de que se ha dispuesto la intervención esencial del juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto el acuerdo tienen efectos sobre el patrimonio público y versa sobre responsabilidades de las entidades estatales, de manera que, el acuerdo conciliatorio en esta materia no tiene efectos jurídicos, esto es, no nace a la vida jurídica sin la aprobación del juez competente.

El juez contencioso administrativo sólo puede homologar el acuerdo luego de efectuar el control de legalidad y si el acuerdo fue aprobado parcialmente o improbadamente por parte del juez administrativo, las partes interesadas pueden impugnar la decisión, si así lo deciden, acudir oportunamente ante la jurisdicción habiendo agotado el requisito de procedibilidad; o, intentar una nueva

conciliación, acogiendo un acuerdo antes de que opere la caducidad, en el que se respeten los límites legales advertidos por el juez en su providencia de improbación.

b) Sobre la presunta violación al principio de legalidad

La Corte concluyó que este caso tampoco se desconoce el principio de legalidad consagrado en los artículos 121 y 230 de la Constitución Política, pues es la propia Constitución Política la que consagra el sometimiento del juez al imperio de la ley, y es la misma ley la que le otorga al juez el deber de realizar control de legalidad al acuerdo conciliatorio. De allí se deriva la facultad de aprobarlo o improbarlo según se cumplan los requisitos para ello. Lo que decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 24 de noviembre de 2014, fue advertir la facultad de la aprobación parcial cuando el juez verifique el cumplimiento de los requisitos para tal fin.

5. Reserva aclaración de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto.

SENTENCIA C-215-21

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Expediente: D-14005

Norma acusada: Ley 1328 de 2009, artículo 87

CORTE DECLARA CONSTITUCIONALES REQUISITOS PARA QUE LAS PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS ACCEDAN A LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

LEY 1328 DE 2009¹
(julio 15)

Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones"

Artículo 87. Beneficios Económicos Periódicos. Las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o

ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo de ahorro determinados por el Gobierno Nacional, incluidas aquellas de las que trata el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007, podrán recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, de los previstos en el Acto legislativo 01 de 2005, como parte de los servicios sociales

¹ Publicada en el Diario Oficial No. 47.411 (15 Jul-09)

complementarios, una vez cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del Sistema General de Pensiones
- .2. Que el monto de los recursos ahorrados más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
3. Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

Parágrafo. Para estimular dicho ahorro a largo plazo el Gobierno Nacional, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y teniendo en cuenta las disponibilidades del mismo, podrá establecer incentivos que se hagan efectivos al finalizar el período de acumulación denominados periódicos que guardarán relación con el ahorro individual, con la fidelidad al programa y con el monto ahorrado e incentivos denominados puntuales y/o aleatorios para quienes ahorren en los períodos respectivos.

En todo caso, el valor total de los incentivos periódicos más los denominados puntuales que se otorguen no podrán ser superiores al 50% de la totalidad de los recursos que se hayan acumulado en este programa, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Los incentivos que se definirán mediante los instructivos de operación del Programa Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos, deben estar orientados a fomentar tanto la fidelidad como la cultura del ahorro para la vejez.

En todo caso, el ahorrador sólo se podrá beneficiar del incentivo periódico si cumple con los requisitos establecidos en los numerales anteriores y ha mantenido los recursos en el mecanismo a la fecha de obtener un Beneficio Económico Periódico, salvo el caso de los incentivos aleatorios.

Como mecanismo adicional para fomentar la fidelidad y la cultura del ahorro el Gobierno determinará las condiciones en las cuales los recursos ahorrados podrán ser utilizados como garantía para la obtención de créditos relacionados con la atención de imprevistos del ahorrador o de su grupo familiar, de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

También se podrá crear como parte de los incentivos la contratación de seguros que cubran los riesgos de invalidez y muerte del ahorrador, cuya prima será asumida por el Fondo de Riesgos Profesionales. El pago del siniestro se hará efectivo mediante una suma única.

Los recursos acumulados por los ahorradores de este programa constituyen captaciones de recursos del público; por tanto el mecanismo de ahorro al que se hace referencia en este artículo será administrado por las entidades autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

El Gobierno Nacional podrá establecer el mecanismo de administración de este ahorro, teniendo en cuenta criterios de eficiencia, rentabilidad y los beneficios que podrían lograrse como resultado de un proceso competitivo que también incentive la fidelidad y la cultura de

ahorro de las personas a las que hace referencia este artículo.

Con las sumas ahorradas, sus rendimientos, el monto del incentivo obtenido y la indemnización del Seguro, cuando a ella haya lugar, el ahorrador podrá contratar un seguro que le pague

el Beneficio Económico Periódico o pagar total o parcialmente un inmueble de su propiedad.

Todo lo anterior de conformidad con el reglamento que para el efecto adopte el Gobierno Nacional, siguiendo las recomendaciones del Conpes Social.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, por el cargo analizado.

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante alegó que el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 era contrario a los principios de unidad de materia –artículos 4, 149, 158 y 169 de la Constitución– y de progresividad de la seguridad social –artículo 48 de la Constitución–.

En primer lugar, la Corte evidenció que el cargo formulado por el presunto desconocimiento del artículo 48 de la Constitución, en relación con el principio de progresividad y de no regresividad en materia de seguridad social, no era apto, al no satisfacer los mínimos argumentativos para proferir un fallo de fondo.

En segundo lugar, la Sala Plena evidenció la conexidad temática entre el artículo acusado y las disposiciones de la Ley 1328 de 2009, ya que si bien la materia de que trata se relaciona con la seguridad social –al regular un servicio social complementario– también encuentra una conexidad objetiva y verificable con la materia financiera y aseguradora, razón por la cual satisfizo las exigencias adscritas al principio de unidad de materia de que tratan los artículos 158 y 169 de la Constitución. Según precisó, este programa de asistencia social a la vejez –el de los beneficios económicos periódicos– se encuentra (i) dentro de la temática que regula el Título VI de la Ley 1328 de 2009, sobre el “Régimen Financiero de los Fondos de Pensión Obligatoria y Cesantía”, relativa a aspectos propios de la seguridad social y del sistema financiero y (ii) corresponde a un desarrollo de la materia general de la Ley 1328 de 2009 y del proyecto de ley que le sirvió de fundamento, al igual que responde de manera precisa al título de esta.

4. Reservas aclaración de voto

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservaron la posibilidad de aclarar sus votos.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia