(La entidad accionada) vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de acceso progresivo a la tierra de las comunidades campesinas (agrupadas en las asociaciones accionantes) ... en el trámite del proceso de constitución de las ZRC... La entidad olvidó que el artículo 64 de la Carta tuvo como propósito mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, y en un actuar completamente ajeno a ese objetivo, prolongó en el tiempo la imposibilidad para estas comunidades de mejorar sus condiciones de vida y de obtener todos los beneficios que otorga la constitución de las ZRC.

CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-Sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia constitucional

DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-Garantía constitucional

DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-Carácter progresivo

DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS-Debe garantizar el derecho al territorio, bienes y servicios complementarios para mejoramiento de calidad de vida social, económico y cultural

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA-Origen/ZONAS DE RESERVA CAMPESINA-Configuración en Ley 160 de 1994/ZONAS DE RESERVA CAMPESINA-Desarrollo reglamentario

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

PONDERACION Y ARMONIZACION DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido/DERECHO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO-Relación intrínseca

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-090 DE 2023

Ref.: Expediente T-8.348.353

Acción de tutela instaurada por la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero y otros, contra la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y el Consejo Directivo de la ANT.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Eduin Rened Dimate, presidente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz -Sintrapaz-; Elver Medina, representante legal de la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero -Ascal-G-; William de Jesús Betancourt, representante legal de la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güéjar -Agrogüejar-; y Arnobi de Jesús Zapata, representante legal de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina -Anzorc-, actuando en nombre propio como campesinos e integrantes de las organizaciones campesinas y sindicales a las que se ha hecho referencia, a través de apoderado judicial1, interpusieron acción de tutela contra la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT) y el Consejo Directivo de la referida entidad2. Solicitaron la protección de sus derechos a la igualdad material, a la territorialidad campesina y al debido proceso administrativo. Además, mencionaron que existe un desconocimiento del deber de cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz.

Hechos

1. Los accionantes señalaron que, según información suministrada por la ANT, a corte de diciembre de 2019 existían 23 solicitudes de constitución de Zonas de Reserva Campesina (en adelante ZRC), dentro de las cuales se destacan tres casos en los que, pese a haber cumplido los requisitos exigidos por la normatividad, no se han expedido las resoluciones de constitución correspondientes3:

ZRC de Losada-Guayabero, municipio de la Macarena, Meta:

1. Los actores indicaron que, en 2011, la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero -Ascal-G-, con el apoyo y compañía de la comunidad campesina de la región y autoridades ambientales, iniciaron procesos organizativos y de gestión en aras de lograr la constitución de la ZRC Lozada-Guayabero. Los dirigentes y delegados de Ascal-G, junto a los representantes de 45 veredas de la región, elevaron formalmente la solicitud ante el Incoder, entidad que expidió la Resolución núm. 0431 del 23 de marzo de 2012, por medio de la cual dio inicio a la actuación administrativa4.

1. Adujeron que el 26 de septiembre de 2014, Ascal-G entregó el Plan de Desarrollo Sostenible (en adelante PDS) para la constitución de la ZRC.

1. El Ministerio del Interior expidió la Resolución 1003 del 26 de septiembre de 2016 donde certificó que no se registraba presencia de comunidades indígenas, minorías, ROM, comunidades negras, afrocolombianas, raizales ni palenqueras en el área del proyecto.

1. Comentaron que el 8 de octubre de 2016 se celebró la audiencia pública para el proceso de constitución de ZRC, y que en el acta de la diligencia se plasmaron los acuerdos, observaciones, recomendaciones y acciones a seguir en relación con el PDS.

1. Refirieron que, en respuesta a un derecho de petición enviado por el apoderado de las comunidades campesinas, la ANT informó sobre el estado del proceso manifestando que la entidad identificó la necesidad de realizar algunos ajustes a los documentos compilados en el expediente, y que hasta el momento no existía un cronograma de actuación.

1. Comentaron que el 28 de julio de 2020, en contestación a un requerimiento hecho por la Procuraduría General de la Nación, la ANT aseguró que con oficio del 5 de marzo de 2020 solicitó al director de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC-, certificar sobre la presencia de cultivos ilícitos en la zona. También señaló que no tenía una fecha para la decisión, puesto que dependía de las solicitudes realizadas y, de ser necesario, de la actualización del PDS.

ZRC de Sumapaz, Cundinamarca:

1. Los accionantes adujeron que, en 2011, la Junta Directiva de Sintrapaz, el presidente de la Asociación de Juntas Comunales de Sumapaz Asojuntas y delegados de las diferentes veredas, elevaron formalmente la solicitud de constitución de una ZRC ante el Incoder. Esta entidad expidió la Resolución núm. 0318 del 25 de noviembre de 2011, en la que dispuso iniciar la actuación administrativa5.

1. Comentaron que el 16 de mayo de 2013, Asosumapaz entregó el PDS para la constitución de la ZRC.

1. Indicaron que, en oficio del 27 de octubre de 2013, la CAR Cundinamarca dio su concepto favorable para la constitución de la ZRC. Además, mencionaron que el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1327 del 12 de septiembre de 2013 donde certificó que no se registraba presencia de comunidades indígenas, minorías, ROM, comunidades negras, afrocolombianas, raizales ni palenqueras en el área del proyecto.

1. Sostuvieron que el 27 de agosto de 2016 se celebró la audiencia pública para el proceso

de constitución de ZRC, y que en el acta de la diligencia se plasmaron los acuerdos, recomendaciones y acciones a seguir en relación con el PDS. Más adelante, la ANT remitió nuevas observaciones. Entre ellas se encuentra un documento que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria envió a la ANT donde señala que, si bien no existe una restricción legal para la declaratoria de la ZRC, “al estar ubicada en zona de páramos no podrá cumplir muchos de los objetivos propuestos para la figura como son la adjudicación de baldíos, la implementación de proyectos productivos y el fortalecimiento de la actividad agropecuaria”6.

1. Manifestaron que durante el primer semestre de 2018 se realizaron diferentes mesas técnicas de trabajo, producto de lo cual se construyó un documento técnico anexo que formaría parte del PDS.

1. Señalaron que, en respuesta a un requerimiento de la Procuraduría, la ANT informó sobre el estado del proceso, asegurando que era necesario ajustar la zonificación del área pretendida como ZRC, tarea a cargo de la CAR.

1. Comentaron que, al indagar sobre las acciones adelantadas por esta última, los días 27 de enero y 3 de febrero de 2020, la CAR indicó que la zonificación referida no había iniciado, entre otras razones, porque “el Gobierno Nacional expidió la Ley 1930 del 27 de julio de 2018 por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, en la cual se manifiesta que los Planes de Manejo Ambiental se realizarán en un plazo de 4 años y con un horizonte de implementación a 10 años”. La CAR mencionó que esa ley se encuentra en proceso de reglamentación; además, recordó la decisión del juez de tutela que ordenó dejar sin efecto la Resolución 1434 de 2017, y señaló que, “por ahora, la delimitación no tiene validez y el proceso de zonificación, régimen de usos y plan de manejo se encuentra suspendido”7.

ZRC de Güejar Cafre, Meta:

1. Los actores indicaron que desde el año 2011 las comunidades campesinas pertenecientes a la Asociación campesina para la agricultura orgánica y el comercio justo en la cuenca del río Güejar -Agrogüejar-, iniciaron procesos organizativos y de gestión en aras de lograr la constitución de la ZRC Güejar – Cafre.

1. Mencionaron que la referida organización junto con los representantes de 17 veredas de la región, elevaron formalmente la solicitud de constitución de ZRC ante el Incoder. Esta entidad expidió la Resolución núm. 02059 del 11 de agosto de 2011, por medio de la cual inició la actuación administrativa.

1. Pusieron de presente que el 13 de julio de 2012, Agrogüejar radicó el PDS para la constitución de la ZRC. También comentaron que el 5 de mayo de 2012 se llevó a cabo la audiencia pública para el proceso de constitución de la ZRC.

1. Indicaron que el 4 de febrero de 2014, la dependencia de Coordinación Representación Judicial del Incoder informó que, una vez revisado el proyecto de acuerdo para constituir la ZRC se encontró que, "el mismo es viable, condicionado a los ajustes, aclaraciones y/o correcciones a que haya lugar, con base en las observaciones realizadas en el documento que se adjunta"8. Además, señalaron que el Ministerio del Interior expidió una certificación según la cual, una vez realizado el ejercicio cartográfico correspondiente, no se registró presencia de comunidades étnicas en el área del proyecto.

1. Manifestaron que el 3 de marzo de 2020, en respuesta a una solicitud realizada por el apoderado de las comunidades campesinas sobre el estado del proceso, la ANT informó que durante la vigencia 2018-2019 la entidad elaboró un proyecto de acuerdo donde identificó la necesidad de realizar algunos ajustes, y que hasta el momento no existía un cronograma previsto. Posteriormente, el 28 de julio de 2020, con ocasión de un requerimiento que le hiciera la Procuraduría General de la Nación, la ANT indicó que el 5 de marzo de 2020 solicitó al director de la UNODC certificar la presencia de cultivos ilícitos en la zona, e infirmó que aún no se tenía fecha para la decisión de esa ZRC, en tanto dependían de las solicitudes realizadas y de la actualización del PDS.

Pretensión de la acción de tutela

1. Cuestionaron que en la práctica se están agregando requisitos no previsto en la ley, ni en sus decretos reglamentarios. A su juicio, además de violar el principio de legalidad, lo anterior desconoce el origen de la figura de las ZRC. Refirieron que en los tres casos hay un hecho que se repite y es que las solicitudes se presentaron en 2011, pero las tres están pendientes de la última etapa del trámite, esto es, la aprobación de la resolución por parte del Consejo Directivo de la ANT.

1. En consecuencia, los accionantes solicitaron al juez constitucional que i) ordene la

constitución de las tres ZRC por parte del Consejo Directivo de la ANT, una vez que la instancia colegiada verifique el cumplimiento de todos los requisitos dispuestos en el ordenamiento jurídico; ii) se ordene a la ANT que, una vez constituidas las tres ZRC, si resulta necesario, actualice o ajuste los Planes de Desarrollo Sostenible, requiriendo para el efecto la concurrencia efectiva de todas las entidades con funciones en el asunto, en particular de las autoridades ambientales; iii) se tomen todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución integral y efectiva de los mencionados planes; y iv) se exhorte al Ministerio de Agricultura y a la ANT a cumplir de buena fe con el Acuerdo Final, en aquellos aspectos relacionados con el impulso y fortalecimiento de las ZRC.

Trámite procesal

1. El 24 de diciembre de 2020, el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela de la referencia y corrió traslado a las entidades accionadas9. En proveído del 31 de diciembre de 2020, vinculó y corrió traslado a diferentes entidades y particulares10. Sin embargo, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá que declaró la nulidad de lo actuado en el proceso11, el Juzgado, por medio de Auto del 26 de febrero de 202112, vinculó y corrió traslado a los miembros del Consejo Directivo, a los personeros municipales y locales, y a las JAL de las zonas de Meta y Sumapaz; a los representantes de las 45 y 17 veredas de las regiones que comprenden Losada-Guayabero y Güejar Cafre; a otras comunidades campesinas con interés, autoridades territoriales de la Gobernación del Meta, a los directores de Cormacarena y de la CAR Cundinamarca; a la Alcaldía municipal de La Macarena, Puerto Rico y demás entidades y particulares participantes en el proceso de constitución de las ZRC objeto de esta acción de tutela.

Contestaciones a la acción de tutela

1. Los principales argumentos de las contestaciones a la acción de tutela se resumen en el siguiente cuadro:

Agencia Nacional de Tierras13

Informó que la UNODC confirmó la presencia de cultivos ilícitos en las zonas pretendidas de Güejar-Cafre y de Losada-Guayabero, siendo necesario ajustar el PDS de manera que se armonicen con los planes de sustitución y erradicación voluntaria. Respecto de la ZRC de Sumapaz, estimó necesario realizar nuevos ajustes ante la expedición de la Resolución 1434 de 2017 que delimitó el páramo Cruz Verde. Precisó que uno de los requerimientos más importantes es ajustar la zonificación del área a cargo de la CAR, proceso que se encuentra supeditado a la reglamentación de la Ley 1930 de 2018.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural14

Afirmó que no existe evidencia de que los accionantes hubiesen requerido a la entidad actuación administrativa alguna relacionada con los hechos. Agregó que el Consejo Directivo de la ANT es el encargado de aprobar la constitución de las ZRC, mientras que las actuaciones y diligencias de viabilidad recaen exclusivamente en la ANT. Dado que el Consejo Directivo no tiene personería jurídica, solicitó desvincularlo del proceso.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca15

Manifestó que ha trabajado constantemente junto con la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá y otras entidades públicas, con el propósito de apoyar desde el componente ambiental a la ANT. Afirmó estar a la "espera de que la [ANT] ajuste el [PDS] de la ZRC del Sumapaz, para proceder a conceptuar nuevamente"16. Solicitó denegar las pretensiones en lo que tuviesen que ver con la CAR.

Presidencia de la República y otros.

La Presidencia de la República17, el Ministerio del Interior18, Ministerio de Justicia y del Derecho19, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible20, Departamento de Planeación Nacional -DNP-21, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-22, Alcaldía de Puerto Rico, Meta23, Junta Administradora Local de Sumapaz24, Gobernación del Meta25 y Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena-26 alegaron la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Alcaldía Local de Sumapaz27

Aunque no fue vinculado al proceso, el alcalde local de Sumapaz allegó un escrito donde puso de presente que la administración siempre ha tenido la voluntad de apoyar los procesos autónomos del territorio a través de la cofinanciación del convenio que elaboró el PDS para la ZRC y del acompañamiento al proceso en las mesas de trabajo para la delimitación y zonificación del páramo.

Sentencias objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

1. En sentencia del 8 de marzo de 2021, el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá concedió el amparo invocado28. Consideró que la ANT y el Consejo Directivo de esa entidad vulneraron los derechos a: i) la igualdad material, al no tener en cuenta que la población campesina requiere una protección especial reforzada; ii) la territorialidad campesina, al encontrar acreditada la conducta omisiva de esas entidades de manera que el trámite se torna interminable; y iii) al debido proceso, pues ha transcurrido

casi una década desde que se presentaron las solicitudes y se están exigiendo requisitos no previstos en la normatividad. Sobre esto último, cuestionó que parte del trámite está sujeto a circunstancias que no dependen de los accionantes, como sucede con la expedición de la Ley 1930 de 2018. Además, mencionó que, si bien no existe un término previsto para la culminación del procedimiento, este no puede extenderse in aeternum29.

1. Con fundamento en lo anterior, ordenó a la ANT y al Consejo Directivo que, en un término de 180 días, procediera como se indica a continuación respecto de cada una de las solicitudes de constitución de ZRC30:

(i) ZRC de Losada-Guayabero: "1- Sin dilaciones (…) completar la actuación de llevar el trámite que se adelante y presentarla al Consejo Directivo de la ANT para que mediante acto administrativo tome la decisión definitiva dentro de la órbita de sus competencias y atendido el sistema reglado que rige esa actividad, todo ello dentro de una concertación dialógica y participativa entre las entidades del Estado y la comunidad campesina correspondiente. (…)".

(ii) ZRC de Sumapaz: "1- Realizar un plan de acción o cronograma donde se fijen las tareas a adelantar con el objetivo de culminación el proceso de constitución de la Zona correspondiente (…). Si se ha establecido un plan de trabajo, dar pleno cumplimiento al mismo (…). || 2- Que la ANT, (…) realice las gestiones administrativas correspondientes para continuar con el trámite y remitir al Consejo Directivo, la documentación correspondiente, con el objeto de que este adopte la determinación que corresponda. || 3- El Consejo (…) debe (…) expedir el correspondiente acto administrativo para completar la actuación, debiendo tener en cuenta para su estudio y determinación que se trata de una población vulnerable (…)".

(iii) ZRC de Güejar Cafre: "1- (…) con la participación activa, deliberativa y concertada con la comunidad campesina implicada y de la zona, adelantar un plan de acción concertado también, un cronograma claro, con fijación de fechas cuando el punto lo requiera. || 2- La ANT, deberá en su oportunidad remitir al Consejo de la entidad la documentación correspondiente con miras a que ese organismo dentro del ámbito de sus competencias adopte la determinación definitiva expidiendo el acto administrativo necesario, el cual deberá ser debidamente notificado".

Impugnaciones

1. Agencia Nacional de Tierras31. Solicitó revocar el fallo de tutela y, en su lugar, negar el amparo. En subsidio, pidió declarar la nulidad de lo actuado desde la admisión de la acción de tutela, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 numeral 5º y 6º del CGP. Esto, en tanto el juez no vinculó a los 45 representantes y las 17 veredas. Por otro lado, informó que existían actividades de desminado en los territorios, lo que generaría un riesgo para sus funcionarios, así como para la comunidad en general32.

1. Departamento Nacional de Planeación33. La entidad señaló que carecía de legitimación por pasiva, toda vez que la responsable del proceso de constitución de las ZRC es la ANT. Afirmó que la acción debía ser declarada improcedente porque los accionantes habrían podido acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural34. Reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda y solicitó que se revocara el fallo de primera instancia.

Sentencia de segunda instancia

1. En sentencia del 26 de abril de 2021, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá modificó la decisión del a quo en el sentido de amparar solo el derecho al debido proceso35. Advirtió que las solicitudes de constitución de ZRC fueron presentadas hace más de 9 años sin que hasta el momento los trámites hubieran culminado, pese que las comunidades han adelantado las gestiones correspondientes.

1. De acuerdo con lo anterior, ordenó i) a la ANT que, dentro del término de seis meses, de forma coordinada, oportuna, adecuada y diligente cumpliera con los planes de trabajo acordados para culminar la etapa actualmente pendiente del trámite y presentara el proyecto respectivo ante su Consejo Directivo; ii) a este último que, una vez recibiera dicho proyecto, sin dilaciones injustificadas, emitiera el pronunciamiento a que hubiese lugar; iii) respecto de la ZRC de Losada-Guayabero, de no haberse adelantado lo ordenado también para la ZRC de Güejar-Cafre, debía elaborarse un plan de acción y cronograma para completar la etapa actual; y iv) que se informara al juez de primera instancia sobre el cumplimiento de estas órdenes.

Pruebas

1. De las pruebas que obran en el expediente digital de tutela se destacan las siguientes: i) poderes concedidos al apoderado judicial, copias de las cédulas de ciudadanía de los accionantes y de los certificados de existencia y representación de las organizaciones a las que pertenecen36; ii) copia de los expedientes de los procesos de constitución de las ZRC de Sumapaz, Güejar-Cafre y Losada-Guayabero37; iii) plan de trabajo, cumplimiento fallo de tutela, ZRC en proceso de constitución presentado por la ANT38 y formato de acta de reunión de la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios del 9 de diciembre de 2021, en el marco del seguimiento a órdenes mediante el fallo de tutela proferido por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas de Bogotá39; iv) directorios de las juntas de acción comunal que coinciden con el polígono solicitado para la constitución de las ZRC de Güejar-Cafre40 y de Losada-Guayabero41; y v) documento de Asojuntas de coadyuvancia a la acción de tutela, en donde declara estar notificado por conducta concluyente42.

Actuaciones en sede de revisión43

Selección del asunto

1. El 7 de septiembre de 2021, el ciudadano José Antonio Ocampo solicitó la selección del expediente para revisión "como una oportunidad para afianzar la protección de los territorios campesinos y los derechos del campesinado"44. Manifestó que las ZRC fueron pensadas como una herramienta para regular y ordenar la adjudicación de baldíos y evitar la concentración de la propiedad.

1. El 9 de septiembre de 2021, el apoderado de los accionantes solicitó la selección del expediente45. Consideró que este es un asunto novedoso porque "lo que nació a la vida jurídica como un instrumento legal (ZRC reguladas por la Ley 160 de 1994) ha sufrido un proceso de reconocimiento constitucional en virtud del Acuerdo Final y concretamente del Acto Legislativo 02 de 2017"46. De otra parte, estimó necesario precisar el contenido y alcance del derecho a la territorialidad campesina, de manera que se entiendan los procesos de constitución de las ZRC no solo como un trámite administrativo, sino como un mecanismo para la materialización de un derecho fundamental de las comunidades campesinas.

1. Mediante Auto del 28 de septiembre de 2021, notificado el 13 de octubre de 2021, la Sala de Selección Número Nueve seleccionó el expediente para revisión47.

Decreto de pruebas y vinculación

1. Mediante Auto 1192 del 14 de diciembre de 2021, la Sala vinculó a la Comunidad Indígena Tinigua y a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en calidad de terceros interesados, y les solicitó información en relación con un posible traslape entre su aspiración territorial y la solicitud de constitución de ZRC Losada-Guayabero48. También solicitó información i) al Ministerio del Interior; ii) a la ANT; iii) al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; iv) al Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta49; v) al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; v) a los accionantes y coadyuvantes; y vi) a la Defensoría del Pueblo.

1. A continuación, se presenta un breve resumen de las respuestas recibidas. La información referida por las partes e intervinientes se encuentra en el Anexo I de esta providencia y será abordada con mayor detalle en el análisis del caso concreto:

Tabla 1. Respuestas Auto 1192 de 2021

RESPUESTAS AL AUTO 1192 DE 2021

Parte o

interviniente

Respuesta

Rodrigo Uprimny Yepes, apoderado de las organizaciones accionantes50.

Expuso varios problemas que se presentaron en torno a la actualización de los PDS y mencionó las dificultades para consultar la información del expediente, toda vez que las organizaciones campesinas y la ANT tenían versiones disímiles del documento sin foliar, lo que la ANT reconoció como un problema de gestión documental. Solo hasta el 21 de octubre de 2021, día en que se celebró el Consejo Directivo, se les envío el enlace para acceder a los expedientes de los procesos de constitución. Sobre la ZRC Losada Guayabero, afirmó que solo hasta el 17 de junio de 2021, la ANT informó que existía un traslape territorial respecto de la petición de la comunidad indígena la Tinigua. Respecto de la ZRC de Sumapaz, señaló que al revisar la normatividad que rige la protección del páramo y la que regula las ZRC, es posible afirmar que no hay ningún tipo de contradicción entre estas, y que la presencia del páramo no es un factor de exclusión de las ZRC.

Anzorc-51.

Remitió un documento52 en el que presentó una sistematización de los problemas institucionales para la constitución de las ZRC53.

Agencia Nacional de Tierras54.

Informó sobre las actuaciones adelantadas en cumplimiento de los fallos de instancia e indicó

que, mediante los Acuerdos 187, 188 y 189 de 2021, el Consejo Directivo decidió no constituir las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, respectivamente. Manifestó que las organizaciones accionantes fueron tajantes en el sentido de señalar que no era viable actualizar los PDS. Sobre la ZRC Losada-Guayabero, dijo que buscó espacios para armonizar las aspiraciones territoriales de las comunidades campesinas y étnicas, "sin lograr obtener una definición a la problemática en el término perentorio otorgado en el fallo de tutela"55. Sobre la ZRC de Sumapaz, adujo que "la ausencia de delimitación del Páramo como la zonificación y plan de manejo, (…) presupone potenciales amenazas al ecosistema que puedan causar conflictividad en el uso del suelo, lo cual podría acarrear consecuencias de tipo ambiental irreversibles" 56.

Ministerio del Interior57.

Indicó que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa -DANCP- le informó a la ANT que no procedía la consulta previa con comunidades étnicas en el proyecto de constitución de la ZRC Losada-Guayabero.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible58

Manifestó que en cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, ha adelantado las actividades correspondientes para llevar a cabo el proceso de delimitación del páramo Cruz Verde, Sumapaz.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural59

Informó que en la sesión núm. 58 llevada a cabo el 26 de octubre de 2021, el Consejo Directivo de la ANT negó las peticiones de constitución de ZRC mediante los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021.

Ministerio de Justicia y del Derecho60

Alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues ninguna de sus funciones está relacionada con los procesos de ordenamiento territorial.

Defensoría del Pueblo61.

Concluyó que las solicitudes de constitución de ZRC no fueron atendidas en aplicación a todos los principios y procedimientos dispuestos por la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias. Indicó que se desamparó a la población campesina y se perdió de vista la oportunidad de generar espacios participativos.

CAR Cundinamarca62.

Secretaría de Ambiente Departamental del Meta63

Sobre el páramo Cruz Verde, aclaró que se está a la espera que el MADS resuelva su condición jurídica, debido a la sentencia del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, que deja sin efectos la Resolución 1434 de 2017.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi64

Comentó que en la sesión núm. 58 del Consejo Directivo de la ANT se decidió negativamente sobre la constitución de las tres ZRC.

1. Más adelante, por medio de Auto del 22 de marzo de 2022, el despacho del magistrado sustanciador requirió i) a la comunidad indígena Tinigua y a la ONIC para que dieran respuesta al Auto 1192 de 2021; ii) a la ANT para que precisara la etapa del proceso de constitución de la ZRC de Losada-Guayabero en la que se advirtió la coincidencia con el territorio indígena, y si esto fue comunicado a las comunidades; y iii) al Ministerio de Agricultura para que enviara la comunicación del 19 de octubre de 2021, que le fue enviada por parte del Gobernador Indígena Tinigua.

1. El 4 de abril de 202265, la ANT precisó que en el marco del proceso de constitución de la ZRC Losada-Guayabero, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación solicitó a la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT que determinara si en el polígono aspirado existía presencia de comunidades étnicas. En respuesta a ello, esa Dirección informó que el predio "(…) PRESENTA TRASLAPE con la solicitud de constitución de resguardo de la comunidad indígena Tinigua (…)". La ANT señaló que esa situación y la necesidad de encontrar fórmulas de armonización fueron puestas en conocimiento de la comunidad en mesa técnica celebrada el 16 de junio de 2021.

1. El 18 de abril de 2022, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remitió el documento solicitado por la Corte66. Por su parte, la ONIC y la comunidad indígena Tinigua guardaron silencio.

Solicitud de audiencia pública y de petición de conceptos

1. El 9 de febrero de 2022, la Secretaría General de esta Corporación, remitió al despacho del magistrado sustanciador una solicitud de audiencia pública y petición de conceptos. La Sala se pronunciará sobre petición en el siguiente apartado.

I. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Cuestión previa. Solicitud de audiencia pública y de petición de conceptos

1. El 9 de febrero de 2022, la Secretaría General de esta corporación remitió al despacho del magistrado sustanciador una solicitud de audiencia pública y de petición de conceptos, enviada por el apoderado judicial de los accionantes. Para sustentar lo anterior hizo alusión a los problemas que enfrentan las ZRC67 y se refirió a los aspectos constitucionales que, a su juicio, deben ser tenidos en cuenta al momento de evaluar la solicitud presentada, por lo cual estimó esta como una oportunidad para que la Corte revise de manera estructural la crítica situación que enfrentan las ZRC. En consecuencia, sugirió convocar a una audiencia pública "para discutir con las organizaciones campesinas, la academia y las instituciones del Estado sobre los obstáculos que enfrentan las ZRC"68. Subsidiariamente, en caso de no acceder a lo anterior, solicitó pedir conceptos e intervenciones sobre el tema a la academia, las instituciones del Estado y las propias organizaciones campesinas69.

1. En sesión del 30 de marzo de 2022, la Sala Plena determinó que no era necesario llevar a cabo la audiencia solicitada y que las razones serían aludidas en esta sentencia. Reconoció la importancia del asunto por decidir, pues se trata de la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y a la territorialidad de varias comunidades campesinas. Sin embargo, advirtió que el despacho del magistrado sustanciador recibió la mayoría de las pruebas solicitadas mediante el Auto 1192 de 2021 en el que se indagó, precisamente, sobre el alcance de las gestiones adelantadas por la ANT, la participación de las comunidades solicitantes y el estado actual de los trámites que dieron lugar a la acción de tutela.

1. Además, como se puede corroborar en el Anexo II de esta sentencia, durante el trámite de las instancias fueron allegados varios conceptos de organizaciones, universidades y académicos que, en su mayoría, coinciden con los intervinientes sugeridos en la solicitud del apoderado.

1. En efecto, en el auto de pruebas se solicitó información a la mayoría de las instituciones del Estado sugeridas por el solicitante -a excepción de la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación- las que ya rindieron su respectivo concepto y remitieron las pruebas decretadas. Como se mostrará en el desarrollo del caso concreto, las

respuestas al Auto 1192 de 2021 dan cuenta de información necesaria, pertinente e idónea para resolver la acción de tutela. De igual modo, los conceptos rendidos se estiman suficientes y de gran utilidad para el estudio que realizará esta corporación. Por lo tanto, existe un material probatorio suficiente con fundamento en el cual se puede adoptar una decisión.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

1. De manera preliminar, la Sala considera necesario precisar que, si bien los accionantes solicitaron la protección, entre otros, del derecho a la igualdad material, no se pronunciará sobre la presunta vulneración de esa garantía. Esta corporación no encontró alguna aseveración por parte de los accionantes que permita evidenciar los elementos suficientes por los cuales se endilgue la supuesta transgresión del referido derecho, particularmente, no se estableció quiénes son los sujetos comparables, ni los criterios de comparación. En consecuencia, el planteamiento del problema jurídico se limitará a verificar la presunta vulneración de los derechos al debido proceso administrativo y de acceso progresivo a la tierra.

1. Así mismo, como se indicó en el acápite de antecedentes, en respuesta al Auto 1192 de 2021, la ANT informó sobre las actuaciones adelantadas en cumplimiento de los fallos de instancia e indicó que, mediante los Acuerdos 187, 188 y 189 de 2021, el Consejo Directivo decidió no constituir las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, respectivamente. Bajo esa premisa, tanto en el planteamiento del problema jurídico, como en la resolución del caso concreto, la Corte tendrá en cuenta no solo la dilación alegada por los accionantes en la acción de tutela, sino los parámetros que se tuvieron en cuenta para adoptar los referidos actos administrativos según lo informado en sede de revisión.

1. A partir de los planteamientos y pretensiones formuladas por los accionantes, corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si ¿la Agencia Nacional de Tierras vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de acceso progresivo a la tierra de las comunidades campesinas agrupadas en la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero -Ascal-G-, el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz -Sintrapaz-; y la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güejar, i) por las posibles dilaciones para resolver las solicitudes de constitución de las Zonas de Reserva Campesina de Losada-Guayabero; Sumapaz, Cundinamarca; y Güejar Cafre, Meta y ii) por la exigencia de requisitos no previstos en el ordenamiento jurídico para proferir los actos administrativos que dieron cierre a los referidos procedimientos administrativos?

1. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia a: i) el

campesinado como sujeto de especial protección constitucional y el acceso progresivo a la tierra como medio para la materialización de los derechos de la población campesina; ii) las Zonas de Reserva Campesina -ZRC-; iii) la armonización de los derechos e intereses de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en los procesos de constitución de ZRC; y iv) el derecho al debido proceso administrativo y su relación con el derecho al territorio. Con fundamento en lo anterior, la Sala resolverá el caso concreto.

La población campesina como sujeto de especial protección constitucional y el acceso progresivo a la tierra como medio para la materialización de los derechos de la población campesina

1. El Constituyente de 1991 tuvo entre otros propósitos desarrollar una reforma rural integral a través de disposiciones orientadas a garantizar la distribución equitativa de la tierra en favor de la población campesina. La finalidad era disminuir la inequidad en el campo y evitar la concentración de la tierra en pocas manos. Por esa razón, en el artículo 58 de la Carta reprodujo la función social de la propiedad dispuesta en la reforma constitucional de 1936, y en los artículos 64 y 65 estableció el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra70.

1. Como lo reconoció el artículo 64 Superior y lo ha destacado esta corporación en su jurisprudencia, el principal objetivo de la constitucionalización de la propiedad agraria fue mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, dada su condición de sujeto de especial protección constitucional. Sobre este punto la Corte explicó que la población campesina ha atravesado múltiples desventajas que afectan el acceso a condiciones de vida dignas, por lo que es necesaria la implementación de acciones afirmativas que contribuyan a la superación de tales dificultades71.

1. Este tribunal ha señalado que esa especial protección atiende “a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales”72. También ha precisado que nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, per se, como sujetos de especial protección constitucional. Sin embargo, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esta condición73.

1. Ahora bien, una de las manifestaciones de la población campesina como sujeto de especial protección constitucional radica en el reconocimiento y materialización del derecho de acceso progresivo a la tierra. La naturaleza fundamental de esta garantía se justifica, según

lo ha reconocido esta corporación, en que los derechos surgen luego de una larga lucha histórica de reivindicación frente al aparato estatal y son necesarios para el desarrollo de la vida y la cultura de la Nación74.

1. En la Sentencia SU-426 de 2016, la Corte consolidó los diferentes aspectos que definen la naturaleza del derecho de acceso a la tierra de la población campesina. Primero, es un derecho de carácter subjetivo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución y de su realización depende la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural75. Segundo, es una obligación que va acompañada de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos, cuya efectividad permite satisfacer la dignidad humana76. Tercero, entre el campesino y la tierra se genera una relación de producción agrícola, de manera que existe un nexo directo entre el acceso a la propiedad agraria y el derecho al trabajo77. Cuarto, guarda una relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna, en razón a la interdependencia de la población campesina con el entorno rural en el que se enmarca tradicionalmente su domicilio y lugar de residencia.

1. Además, sobre este punto la jurisprudencia constitucional ha sostenido que existe una relación entre los conceptos de tierra y territorio, a saber: “la tierra hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra”78. Con fundamento en ello, ha sostenido que esa relación también existe entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias79.

1. En conclusión, la inequidad en el campo y la concentración de la tierra en unos pocos, fueron motivos claros para que en la Constitución de 1991 se estableciera el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra como una garantía dirigida a contribuir a su distribución equitativa y a mejorar la calidad de vida de la población campesina. Su reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional es una reivindicación ante las condiciones históricas de invisibilización, desigualdad y discriminación a la que se ha visto sometida, y el derecho de acceso progresivo a la tierra es una de las formas en que se manifiesta dicha protección especial.

Las Zonas de Reserva Campesina

Contextualización sobre las ZRC

1. Esta corporación ha señalado que, en atención a la estrecha relación entre el nivel de vulnerabilidad y el vínculo de los campesinos con la tierra, el ordenamiento jurídico reconoce

en el campo un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un “Corpus iuris” integrado por, entre otros, los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad y las libertades de profesión y oficio; garantías que pueden verse “como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana” 80.

1. La constitución de ZRC es uno de los mecanismos que conforman el referido corpus iuris y que se encuentra consagrado en la Ley 160 de 1994, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino81. Al establecer las ZRC, la ley pretende fomentar la pequeña propiedad rural de acuerdo con, entre otros, los criterios ordenamiento territorial82, que las define como aquellas áreas geográficas seleccionadas por la Junta del Incora –hoy Consejo Directivo de la ANT83– a partir de las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. El artículo 80 de la mencionada ley indica que la acción del Estado también debe tener en cuenta la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos y su participación en la planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

1. El trámite para la constitución de las ZRC fue regulado en el Acuerdo 024 de 199684, expedido por el Incora, donde se desarrollaron cada una de las etapas procesales para dicho fin, según se resumen a continuación:

Tabla 2. Trámite para la constitución de Zonas de Reserva Campesina

Etapas del trámite para la constitución de ZRC

-Acuerdo 024 de 1996-

Procedencia

(art. 1)

Las ZRC se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del INCORA (Consejo Directivo de la ANT) en las regiones donde se adelanten procesos de colonización, en aquellas donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socio económicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales.

Excepciones

(art. 3)

No procederá la constitución de ZRC en las siguientes áreas o regiones: i) las comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales; ii) las establecidas como

reservas forestales, salvo los casos a que se refiere el parágrafo 2º. del artículo 1° del Decreto 1777 de 1996; iii) en los territorios indígenas, según lo previsto en los Artículos 2º y 3º del Decreto 2164 de 1995; iv) las que deban titularse colectivamente a las comunidades negras, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993; v) las reservadas por el INCORA u otras entidades públicas, para otros fines señalados en las leyes; y vi) las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial.

Iniciación de la actuación administrativa

(art. 4)

El trámite se iniciará por el Instituto (ANT), de oficio o a solicitud de cualquiera de las siguientes entidades, organizaciones o autoridades: i) las organizaciones representativas de los intereses de los colonos o campesinos; ii) las entidades oficiales que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y el Sistema Nacional Ambiental; iii) los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales de la respectiva región; y iv) los comités departamentales de desarrollo rural y reforma agraria y los consejos municipales de desarrollo rural.

Contenido de la solicitud

(art. 5)

La solicitud debe contener la siguiente información: i) la exposición de motivos; ii) la descripción general del área geográfica; iii) los beneficios que representaría la constitución de la ZRC; y iv) los compromisos que adquiriría la entidad, comunidad u organización que presenta la solicitud, en concertación con la población campesina beneficiaria y las instituciones públicas y las organizaciones privadas correspondientes.

Trámite

(art. 6)

Los documentos que justifiquen la iniciación del trámite de oficio, o los que correspondan a la solicitud formulada al Instituto (ANT), serán remitidos a los respectivos consejos municipales de desarrollo rural y al director de la corporación autónoma regional del lugar, para que dentro de un término no superior a cinco (5) días presenten las observaciones y recomendaciones que fueren pertinentes y adjunten la documentación e información necesaria para la toma de decisiones.

Plan de Desarrollo Sostenible

-PDS-

(art. 7)

Vencido el término anterior, el Incora (ANT) convocará a los consejos municipales de desarrollo Rural, a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona, con el objeto de preparar el PDS,

definir y concertar las acciones que deban emprenderse y se fijará la fecha para la realización de una audiencia pública. Con base en las recomendaciones que se formulen, el Incora (ANT) elaborará el proyecto de decisión.

Audiencia pública

(art. 8)

La audiencia pública se celebrará con el fin de explicar a la comunidad las ventajas de la ZRC, discutir las objeciones y recomendaciones que se formulen respecto de la propuesta de selección y el PDS, y concertar las actividades, programas e inversiones que deberán realizarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos. Lo anterior se hará constar en un acta.

Decisión

(art. 9)

La resolución que profiera la Junta Directiva del Incora (Consejo Directivo de la ANT) seleccionando y delimitando la ZRC tendrá en cuenta el PDS que se hubiere acordado y diferentes aspectos según lo establecido en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.

1. En el mismo sentido, esta corporación ha señalado que las ZRC son un mecanismo que busca propiciar un reparto más equitativo de la propiedad rural, así como controlar la inadecuada expansión de la frontera agrícola87. Lo anterior se reforzó a través de la implementación del Acuerdo Final de Paz donde se reconoció que las ZRC son necesarias para garantizar el acceso progresivo a la tierra. A continuación, se abordará este punto con mayor detalle.

Las Zonas de Reserva Campesina y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

1. En el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, los delegados del Gobierno nacional y las FARC-EP definieron varios puntos para poner fin de manera definitiva al conflicto armado. El punto uno, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, buscó contribuir “a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural”88.

1. Allí se reconoció que los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras,

afrodescendientes, raizales y palenqueras, y demás comunidades étnicas en sus territorios, contribuyen a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, para lo cual “es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria”89. En el punto 1.1.5., se indicó que, con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, el Gobierno nacional formalizaría progresivamente los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), ZRC y otras que el Gobierno defina90. Más adelante, en el punto 1.1.10., se recordó que las ZRC “son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas”91. Se estableció como deber del Gobierno nacional, promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, promoviendo la participación de las comunidades que habitan esas zonas en la ejecución de sus planes de desarrollo.

1. Por otra parte, el punto cuatro del Acuerdo Final, “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, tuvo como objetivo promover “una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género”92. Para el efecto, se fijaron diferentes objetivos, entre ellos, apoyar los planes de desarrollo de las ZRC, “constituidas y las que se constituyan, así como de otras formas de organización o asociación, en los casos donde éstas coincidan con zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito”93.

1. El Acto Legislativo 01 de 201794, que incluyó el artículo transitorio XX en la Constitución, dispuso que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo acordado, por lo que las actuaciones de todos los órganos y autoridades estatales, las normas que desarrollen el Acuerdo y su interpretación y aplicación “deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

1. Lo anterior fue reafirmado en la Sentencia C-630 de 2017, mediante la cual esta corporación declaró exequible el referido acto legislativo95. La Corte señaló que la previsión según la cual existe por parte de las instituciones y autoridades del Estado la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, “ha de entenderse como una obligación de medio, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado”. Este tribunal también precisó que el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final por parte de todas las autoridades, “no implica la alteración de sus competencias constitucionales y legales, pues se trata, por el contrario, de un mandato constitucional”.

1. Particularmente, para el caso que ocupa la atención de la Sala, vale la pena recordar que en aquella decisión la Corte sostuvo que existen “contenidos de la negociación que pueden implementarse o desarrollarse mediante decisiones administrativas o de política pública dentro del ámbito de competencia de las autoridades que integran la Rama Ejecutiva del poder público”. Explicó que los órganos y autoridades, en virtud del principio de buena fe, adquieren el deber no solo de actuar de acuerdo con sus competencias, sino también de adelantar todas sus gestiones “en desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos”.

1. En definitiva, las ZRC son unas áreas geográficas seleccionadas por el Consejo Directivo de la ANT, cuya constitución está destinada a propiciar un reparto más equitativo de la tierra, controlar la inadecuada expansión de la tierra y promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población campesina de escasos recursos. Estas finalidades fueron afianzadas con el Acuerdo Final de Paz, documento que reconoció a las ZRC como iniciativas agrarias que contribuyen, entre otros, a la construcción de la paz y a la garantía de los derechos del campesinado.

Armonización de los derechos e intereses de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en los procesos de constitución de ZRC

1. En la Sentencia C-371 de 2014, esta corporación estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 79 a 84 de la Ley 160 de 1994, que conforman el Capítulo XIII sobre colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial. El demandante indicó que tales disposiciones desconocían el Convenio 169 de la OIT, porque fueron adoptadas sin previa consulta a los pueblos indígenas y tribales, no ordenaron la realización de las respectivas consultas para la creación de las ZRC, ni ofrecieron protección a sus territorios ancestrales.

1. La Sala Plena encontró que los criterios empleados por el legislador para tomar decisiones sobre la delimitación de ZRC no ofrecían elementos suficientes para excluir territorios ancestrales de pueblos indígenas y tribales, razón por la cual concluyó que sí es posible que las ZRC coexistan con dichos territorios. Lo anterior porque los artículos demandados señalan pautas muy generales sobre las regiones en las que pueden constituirse ZRC y la ley no define el concepto de zonas de colonización96. Para la Corte, tal coincidencia sí tiene el potencial de trasgredir el derecho al territorio de los pueblos indígenas y tribales, porque “puede significar, por ejemplo, imposición de proyectos de utilización y aprovechamiento de recursos naturales en áreas de importancia religiosa o cultura para un grupo étnico, o

limitación de sus posibilidades de explotación de tales recursos”97.

1. Sin embargo, determinó que la anterior conclusión no necesariamente conducía a una declaración de inexequibilidad, pues debía considerarse el principio de conservación del derecho y las importantes finalidades que cumplen las ZRC. Por eso, para lograr la armonización entre ambas garantías, declaró exequibles los artículos demandados, en el entendido que para la creación de una ZRC también deberá examinarse si en el área en la que se pretende constituir existen territorios de pueblos indígenas y tribales, caso en el cual deberá surtirse un proceso de consulta previa.

1. En la Sentencia T-052 de 201798, la Corte se pronunció sobre la ponderación y armonización de los derechos e intereses de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas. Al respecto, explicó que el interés de las comunidades campesinas es claramente identificable y envuelve un derecho constitucionalmente protegido, y por esa razón, cuando confluyan intereses frente a las mismas zonas, las autoridades deben identificar fórmulas de armonización que permitan dar efectividad plena, o al menos la más alta posible, a los dos intereses en juego, pues ambos son objeto de especial protección constitucional.

1. Con todo, es posible que las ZRC coexistan con territorios ancestrales de los pueblos indígenas y tribales, coincidencia que tiene el potencial de transgredir dichos territorios. Así, para la constitución de una ZRC se debe examinar si en el área correspondiente existen territorios indígenas, caso en el cual se debe surtir el proceso de consulta previa. Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en tales eventos se deben encontrar fórmulas de armonización de los derechos las dos poblaciones, pues ambas han sido consideradas como sujetos de especial protección constitucional, de modo que se permita dar efectividad en la mayor medida de lo posible a los dos intereses en juego.

Derecho al debido proceso administrativo y su relación con el derecho al territorio

1. El derecho al debido proceso, que rige para todas las actuaciones judiciales y administrativas, se compone de un conjunto de garantías para defender la autonomía y la libertad ciudadanas, frente al ejercicio del poder público y su eventual arbitrariedad99, y que, en este marco, las todas las autoridades deben respetar el derecho a la defensa y contradicción100.

1. La jurisprudencia constitucional ha explicado que el derecho al debido proceso en asuntos

administrativos tiene como fin “evitar que la suerte de las personas quede al albur de una decisión arbitraria o de una ausencia de decisión por dilación injustificada”101. De ahí que ese derecho comprenda, además, la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, a saber, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad102. De igual modo, ha insistido en la necesidad de que la Administración actúe de manera diligente, sin dilaciones injustificadas, eficaz, ágil y respetuosa de los derechos de los ciudadanos.

1. En diferentes pronunciamientos la Corte ha garantizado la protección del derecho al debido proceso administrativo ante la vulneración de un plazo razonable para proferir la decisión administrativa, aunque en temas relacionados con la constitución de resguardos indígenas o titulación colectiva para comunidades afrodescendientes, pero que ilustran cómo un retardo injustificado puede conllevar a la vulneración del derecho al territorio103.

1. Por ejemplo, en la Sentencia T-433 de 2011 estudió la acción de tutela interpuesta por la comunidad indígena Embera Dobida de Eyakera (Chocó) con el fin de que se reiniciaran los trámites de constitución de su resguardo. La Corte encontró acreditada la vulneración del debido proceso administrativo, porque luego de casi 16 años de iniciado el proceso de constitución y a pesar de los innumerables estudios realizados, la comunidad indígena aún no tenía el reconocimiento del resguardo. En el mismo sentido, en la Sentencia T-009 de 2013, analizó la tutela presentada en favor de la comunidad Arizona-Cupepe del pueblo Sikuani, por cuanto el Incoder no había emitido la titulación del resguardo indígena de dicha comunidad. Esta corporación determinó que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso por no cumplir un plazo razonable, pues el trámite de constitución se había iniciado 14 años atrás sin que la autoridad competente hubiera adelantado las gestiones correspondientes.

1. Así mismo, en la Sentencia T-153 de 2019, amparó los derechos de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb ante la tardanza del Incoder en el trámite de constitución del resguardo. Indicó que el deber de actuar diligentemente se traduce en la obligación estatal de garantizar el acceso a los territorios, su delimitación y titulación, dentro de un plazo razonable que debe revisarse según estos criterios104: i) la complejidad del asunto105; ii) la actividad procesal del interesado, esto es, si realizaron intervenciones que les eran razonablemente exigibles y que no incurran en comportamientos que por acción u omisión impliquen la prolongación del procedimiento106 y; iii) la conducta de las autoridades estatales, es decir, que durante el trámite garanticen la igualdad de las partes, procuren la mayor economía procesal, y eviten la paralización del proceso, así como sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo107.

1. Entonces, como sucede con el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades

indígenas o afrodescendientes, respecto de las comunidades campesinas también es exigible el respeto del derecho de acceso a la tierra a través de la titulación correspondiente conforme las normas del derecho al debido proceso y la resolución de las solicitudes, en este caso de constitución de ZRC, en un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas. Una actuación contraria genera una amenaza contra los derechos de la población campesina y las expone a un mayor grado de vulnerabilidad.

1. Con los elementos de juicio explicados en los capítulos precedentes la Sala Novena de Revisión procederá a examinar el caso concreto.

Caso concreto

Breve presentación del asunto

1. Las organizaciones accionantes cuestionaron que pasados más de 10 años la ANT no hubiera expedido las resoluciones de constitución de las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, pese a acreditar los requisitos exigidos en la normatividad. Por eso solicitaron, entre otras cosas, que se ordene la constitución de las tres ZRC y que, una vez constituidas y de ser necesario, actualice o ajuste los PDS.

1. En primera instancia se concedió el amparo invocado al constatar la vulneración de los derechos a la igualdad material, a la territorialidad campesina y al debido proceso. Esta decisión fue modificada en segunda instancia, en el sentido de amparar solo el derecho al debido proceso. El ad quem dispuso que, en el término de seis meses, la ANT debía culminar la etapa para ese momento pendiente y presentar el proyecto respectivo ante su Consejo Directivo, el cual debía emitir el pronunciamiento correspondiente.

1. En sede de revisión se informó a esta corporación, entre otras cosas, que el Consejo Directivo se reunió el 21 de octubre de 2021, sesión en la cual dispuso no constituir las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, lo cual se materializó mediante los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021, respectivamente. Estos actos administrativos fueron confirmados a través de los acuerdos 218, 219 y 220 de 2022.

Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

(i) Legitimación en la causa por activa

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 86 y la interpretación de esta corporación, toda persona, natural o jurídica, puede presentar acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales108. Se ha reconocido la legitimación por activa para actuar de, por ejemplo, organizaciones sindicales109, asociaciones de personas desplazadas110 y, como sucede en este caso, asociaciones campesinas111, cuyo propósito es abocar por intereses comunes y exigir la protección de los derechos de sus miembros. Sobre estas últimas, la Corte ha reconocido la legitimidad para actuar

1. La Sala considera que se acredita la legitimación en la causa por activa en la medida que, cada uno de ellos, aboga por los intereses comunes de los miembros de las organizaciones que representan. En efecto, las solicitudes de constitución de las ZRC fueron presentadas por i) Ascal-G en el caso de la ZRC de Losada-Guayabero112; ii) Sintrapaz, sobre la ZRC de Sumapaz113; y iii) Agrogüejar, para la ZRC Güejar-Cafre114, según se constata en las pruebas que obran en el expediente. Estas tres organizaciones, a su vez, iv) hacen parte Anzorc como "organización articuladora de segundo nivel que reúne procesos organizativos que trabajan por la constitución e implementación de las ZRC en el país"115. Además, las referidas organizaciones actúan a través de su presidente, en el caso de Sintrapaz116, y de sus representantes legales, para Ascal-G117, Agrogüejar118 y Anzorc119, calidades que se acreditan según las certificaciones de existencia y representación legal que se anexan al escrito de tutela. Finalmente, los accionantes actúan por medio de apoderado judicial, para lo cual se anexan los poderes correspondientes120.

(ii) Legitimación en la causa por pasiva

1. La acción de tutela satisface los requisitos procedimentales establecidos en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 porque la ANT es una agencia especial descentralizada del orden nacional, con patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura121. Una de sus funciones es "[d]elimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial"122. Aunque las organizaciones accionantes presentaron las solicitudes de constitución de ZRC ante el Incoder123, el artículo 38 del Decreto-Ley 2363 de 2015 ordenó que todas las alusiones normativas hechas al Incora o al Incoder deben entenderse referidas a la ANT.

1. Por su parte, el Consejo Directivo de la ANT es el órgano encargado de constituir y delimitar las ZRC de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Acuerdo 024 de 1996124. Sus miembros125 fueron vinculado por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá mediante Auto del 26 de febrero de 2021, pues conforman el órgano encargado de adoptar la decisión de constitución de las ZRC que concierne al

presente asunto.

(iii) Inmediatez

1. La Corte ha señalado que la naturaleza principal de la acción de tutela es proteger y restablecer los derechos fundamentales que han sido vulnerados, y evitar un perjuicio irremediable. Por eso la parte accionante debe solicitar la protección en un plazo razonable o prudencial desde el momento en que ocurrió el hecho que originó la vulneración o amenaza, pues de no ser así la acción perdería su naturaleza126.

(iv) Subsidiariedad

1. El inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela solo procede cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa, salvo que busque evitar un perjuicio irremediable. Esta disposición se reprodujo en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, el cual indica, además, que "[l]a existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". Sobre esto último, la Corte ha sostenido que "se deben tener en cuenta tanto el objeto de la acción prevalente prima facie, como su resultado previsible, en relación con la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, dentro del contexto del caso particular"127. Significa que la existencia de otro medio judicial no hace por sí misma improcedente la intervención del juez de tutela, en tanto el otro mecanismo debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección de la tutela128.

1. La Sala estima que la presente acción de tutela es procedente por no existir otro medio de defensa judicial materialmente idóneo para estudiar la protección de los derechos fundamentales de las comunidades accionantes, por dos razones:

1. Primero. El reconocimiento de que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional es una reivindicación frente a su histórica invisibilización, desigualdad y discriminación, traducidas en condiciones de iniquidad en el campo y en la concentración de la tierra en unos pocos, motivaron el establecimiento de un derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra para facilitar su distribución y mejorar la calidad de vida de ese grupo. Bajo esa perspectiva, la acción de tutela es, por regla general, el mecanismo idóneo para atender la vulneración de los derechos fundamentales de este sector poblacional.

1. Segundo. En sede de revisión se informó que, en cumplimiento a las decisiones de los jueces de instancia, el Consejo Directivo de la ANT se reunió el 21 de octubre de 2021, sesión en la cual dispuso no constituir las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, decisión que se materializó mediante los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021, confirmados a través de los acuerdos 218, 219 y 220 de 2022, respectivamente. Estos actos administrativos pueden ser objeto de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese marco, la Sala debe evaluar si es necesaria la intervención del juez constitucional tomando en cuenta la carga que representa para los accionantes y la complejidad fáctica del trámite.

1. Por un lado, se debe precisar que al juez de tutela no le asisten facultades para agotar las actuaciones que son competencia exclusiva de las autoridades para definir la constitución de las ZRC. No obstante, sí tiene la facultad de analizar si tales actuaciones han sido compatibles con la Constitución, con ocasión de la posible vulneración de derechos fundamentales alegada a través de una acción de amparo.

1. En este caso, las asociaciones accionantes pusieron de presente una tardanza de más de 11 años en la definición del trámite de constitución de las ZRC, trámite culminó con los acuerdos 218, 219 y 220 de 2022. En sede de revisión, los actores reiteraron los innumerables inconvenientes y trabas a las que, presuntamente, fueron sometidas las comunidades solicitantes, pero, además, fueron planteados varios puntos que la parte actora considera transgresores de sus derechos, con ocasión de los referidos actos administrativos, como la imposibilidad de acceso al expediente, el cierre del diálogo con la ANT, la falta de armonización de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas, entre otros. A juicio de esta corporación, resulta gravoso exigir que las comunidades campesinas acudan a los medios de control a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para analizar tales puntos, pues ello no solo implicaría una tardanza adicional a los más de 11 años que han debido esperar para la culminación de los trámites de constitución de ZRC, sino que sometería el asunto a un análisis ajeno a la perspectiva constitucional.

1. Por el otro, la relevancia constitucional de este tema radica en que se discute el alcance de los derechos de acceso a la tierra y al debido proceso administrativo de varias comunidades campesinas como sujetos de especial protección. Garantizar el acceso a la tierra del campesinado pretende mejorar su calidad de vida y satisfacer su dignidad humana, como reconocimiento de la relación intrínseca entre el campesino y la tierra. En este asunto también está en juego el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, que reconoce las ZRC como espacios de construcción de paz y garantía de derechos de la población campesina.

Análisis sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso administrativo en el trámite de constitución de las ZRC

1. Esta corporación considera que la ANT vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de acceso progresivo a la tierra de las comunidades campesinas agrupadas en Ascal-G, Sintrapaz y Agrogüejar, en el trámite del proceso de constitución de las ZRC de Losada-Guayabero; Sumapaz, Cundinamarca; y Güejar Cafre, Meta, según se explica a continuación:

(i) ZRC de Losada-Guayabero, municipio de la Macarena, Meta

1. Revisadas las actuaciones adelantadas en el proceso de constitución de la ZRC de Losada-Guayabero, las cuales se puede consultar en detalle en el Anexo IV de esta decisión, la Sala constata que la ANT vulneró el derecho al debido proceso administrativo de las comunidades campesinas agrupadas en la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero -Ascal-G-, al menos por cuatro razones:

1. Primero. El derecho al debido proceso en asuntos administrativos busca evitar que la suerte de las personas quede al albur de una decisión arbitraria o de ausencia de una decisión por dilación injustificada. Esta garantía fundamental exige de la Administración un actuar diligente, eficaz, ágil y respetuoso de los derechos de los ciudadanos. En esta ocasión, el trámite de constitución de la ZRC de Losada-Guayabero inició formalmente el 12 de abril de 2011 y culminó con el Acuerdo 218 expedido el 28 de enero de 2022 mediante el cual se confirmó el acto administrativo que negó la constitución de la ZRC. Si bien el Acuerdo 024 de 1996 no prevé un término específico para la culminación del trámite de constitución de ZRC, lo cierto es que el transcurso de 12 años y 13 meses supera a todas luces el plazo razonable para dicho fin.

1. De las actuaciones descritas en el Anexo IV se observan grandes espacios de tiempo para que la ANT surta las etapas correspondientes. Por ejemplo, entre la presentación del PDS -26 de septiembre del 2014- y la celebración de la audiencia pública -8 de octubre de 2016- pasaron un poco más de 2 años. Y desde la celebración de la audiencia pública -8 de octubre de 2016- hasta que culminó el trámite -Acuerdo 218 del 28 de enero de 2022- transcurrieron 5 años y 3 meses aproximadamente.

1. Segundo. La única razón por la cual se dio por terminado el proceso de constitución de la ZRC fue con ocasión de las órdenes impartidas por los jueces de instancia que encontraron acreditada la vulneración del derecho al debido proceso. De no ser por ello, los accionantes continuarían con la incertidumbre sobre el tiempo que la ANT se tomaría para presentar el acuerdo ante el Consejo Directivo para que este tomara la decisión.

1. En efecto, el 28 de julio de 2020, la entidad respondió varias preguntas en el marco de la Audiencia por la Tierra, el Territorio y el Campesinado, convocada por la Procuraduría General de la Nación. Entre otras cosas, aseguró que en aras de impulsar el trámite y actualizar la información, el 5 de marzo de 2020 solicitó al Director de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC certificar sobre la presencia de cultivos ilícitos en la zona sin que se hubiera recibido respuesta sobre la petición; y precisó que "no se tiene una fecha para la decisión de estas ZRC puesto que depende de las solicitudes realizadas y de ser necesario de la actualización de los Planes de Desarrollo Sostenible" 129.

1. El contenido y la generalidad de esta respuesta muestran la desidia de la entidad para darle celeridad al trámite, por las siguientes razones:

a. Sometió la decisión a la obtención de información que optó por solicitar solo hasta marzo de 2020 cuando pudo hacerlo mucho antes si se tiene en cuenta que el PDS se presentó en 2014 y la audiencia pública se celebró en 2016. No entiende la Corte por qué la ANT esperó tanto tiempo para requerir información que, en su parecer, resultaba indispensable para continuar con el trámite.

a. Trasladó la responsabilidad a otra entidad -UNDOC- aduciendo que de ello dependía la decisión, pese a la tardanza en la solicitud de la información. Además, expresó que podría necesitarse una actualización del PDS, lo cual generó mayor incertidumbre para los accionantes porque no brindó certeza sobre si se requería o no dicha actualización.

a. No otorgó, cuando menos, una fecha probable para la expedición del acto administrativo pese a que, para ese momento, el proceso cumplía casi una década sin que se adoptara una determinación definitiva.

1. Tercero. Como se indicó, solo hasta que los jueces de instancia dispusieron el término de 6 meses para completar la última etapa del procedimiento, la ANT inició las actuaciones correspondientes para tal efecto. No obstante, esto resulta problemático porque el actuar de la entidad accionada tuvo como único móvil el cumplir formalmente la decisión del ad quem,

lo cual trajo consigo una serie de circunstancias que motivaron la decisión de negar la constitución de la ZRC y a través de las cuales la entidad accionada pretendió i) que se acreditaran requisitos adicionales no exigidos previamente; ii) en un plazo corto y iii) sin el acceso a todas las garantías del debido proceso. En efecto:

1. Por un lado, desde la celebración de la audiencia pública -8 de octubre de 2016- hasta que culminó el trámite -Acuerdo 218 del 28 de enero de 2022- transcurrieron 5 años y 3 meses aproximadamente. Durante ese lapso, la ANT nunca les informó a los peticionarios que era necesario actualizar el PDS y en qué sentido. Esto solo sucedió cuando iniciaron las acciones para dar cumplimiento a los fallos de tutela, al punto que en la primera mesa técnica llevada a cabo el 19 de marzo de 2021, Anzorc y Dejusticia manifestaron la necesidad de que se especificara qué aspectos del PDS se debían ajustar130.

1. Además, según las fechas suministradas por la entidad en el Acuerdo 187 de 2021, era necesario identificar el traslape con131:

1. Como consta en el cuadro, la entidad solicitó esa información entre marzo y octubre de 2021, pese a que durante más de 5 años guardó silencio sobre tales requisitos, de manera que le trasladó la responsabilidad de su propia demora a las organizaciones, exigiendo actualizaciones y certificaciones adicionales.

1. Por otro lado, en el Acuerdo 218 de 2022, la ANT aseguró que el PDS es un documento que debe estar actualizado “al momento de la toma de la decisión”, requisito exigible si se tiene en cuenta que el PDS para esta ZRC data de 2015. Previamente, esta Sala cuestionó la incertidumbre a la que la ANT sometió a los peticionarios al indicar que no se tenía certeza sobre la fecha en la toma de la decisión. Esto, a su vez, genera incertidumbre respecto de la cantidad de actualizaciones del PDS que en el futuro se requieran, pues está sujeta a un evento no determinado.

1. Tal circunstancia genera una carga desproporcionada para las comunidades campesinas que, no solo deben esperar el tiempo que la ANT considere necesario para presentar el asunto ante el Consejo Directivo, sino que implica para ellas la obligación de cumplir con requisitos adicionales tan solo por el paso del tiempo que no es atribuible a su gestión. En otras palabras, las comunidades campesinas quedan sometidas a la voluntad de la entidad estatal, pues, aunque en este caso se aseguró que la decisión dependía de las certificaciones de otras entidades, todo ello surgió por la demora varias veces cuestionada por esta Corte.

1. Finalmente, esta corporación ha señalado que “una sentencia de tutela no puede quedar escrita, tiene que materializarse en conductas positivas o negativas a favor de las personas cuyo derecho fue amparado”132. En este caso, la ANT logró dar cumplimiento al término de 6 meses que otorgaron los jueces de instancia para culminar el trámite. Sin embargo, para lograrlo tuvo que sacrificar la garantía efectiva de los derechos fundamentales de los accionantes, de manera que el acatamiento de la decisión fue apenas formal.

1. Lo anterior muestra que el actuar de la entidad accionada estuvo siempre encaminado a cumplir con el término otorgado por el juez, sin percatarse de que la insistencia en acreditar dicho plazo podría repercutir de manera negativa en la finalidad de toda decisión de amparo, esto es, la garantía efectiva y la materialización de los derechos protegidos. A sabiendas de la posibilidad de que el término no fuera suficiente, en tanto lo más probable era que no se alcanzaran a realizar las actualizaciones y los ajustes solicitados por la ANT, ni se lograran implementar fórmulas de armonización en ese periodo, la entidad decidió seguir adelante con la actuación, sin buscar una solución adicional como, por ejemplo, solicitar la ampliación del plazo para el cumplimiento del fallo.

1. Cuarto. En el Acuerdo 218 de 2022, la ANT aseguró que siguiendo el precedente establecido en las Sentencias T-052 y 713 de 2017, adelantó todas las actuaciones tendientes a evitar un posible conflicto territorial, pues “consultó al Ministerio del Interior la posibilidad y necesidad de realizar una consulta (…) a la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT, en aras de contar con la certificación de existencia o no de traslapes con comunidades étnicas en el territorio pretendido”135. Ante la respuesta del Ministerio según la cual no era necesaria la consulta previa, la ANT requirió otra certificación sobre el traslape, recibiendo como respuesta nuevamente que este se presenta con el territorio ancestral de la comunidad Tinigua. En consecuencia, sostuvo que “se debían encontrar fórmulas de armonización que permitieran dar efectividad plena a los dos intereses en juego, tal como se intentó por parte de la Entidad, sin lograr obtener una definición a la problemática”.

1. A juicio de esta corporación, la anterior consideración reafirma que la ANT se concentró en acreditar el cumplimiento del término de 6 meses, más no en lograr la efectividad de los derechos concernidos. Contrario a lo señalado por la entidad accionada en el referido acto administrativo, solicitar una certificación para saber si es necesario llevar a cabo la consulta previa no es buscar una fórmula de armonización de derechos, sino apenas constatar una circunstancia del proceso. Además, esta no era la única opción con la que contaba la ANT para encontrar una definición a la problemática, por cuanto pudo, por ejemplo, generar espacios de socialización o concertación entre las comunidades campesinas y la comunidad del resguardo indígena Tinigua.

1. En la Sentencia T-052 de 2017, la Corte estimó necesario “realizar en paralelo esfuerzos de concertación entre las comunidades interesadas, adicionales a los desplegados durante los últimos años, de tal manera que ellas mismas puedan avanzar, desde la adecuada comprensión de los intereses y derechos de ambas, en la búsqueda y logro de fórmulas de armonización que en este caso, y en otros que en el futuro puedan presentarse, sirvan a las autoridades para la mejor y más pronta resolución de este tipo de conflictos”. De ahí que ordenara la creación de una mesa consultiva para avanzar en la concertación de fórmulas de desarrollo alternativo para los territorios en los que conviven indígenas y campesinos, con miras a la efectiva y armónica protección de los intereses de ambas comunidades. Como se mencionó en esa providencia, el interés de las comunidades campesinas es claramente identificable y envuelve un derecho constitucionalmente protegido, razón por la que, cuando confluyan intereses frente a las mismas zonas, las autoridades deben identificar fórmulas de armonización que permitan dar efectividad plena, o al menos la más alta posible, a los dos intereses en juego, pues ambos son objeto de especial protección constitucional.

1. La ANT desechó por completo cualquier otra posibilidad, sin indicar siquiera por qué las descartaba, ni mencionar las particularidades del caso o el estado actual del trámite de la pretensión indígena. Contrario a lo exigido por la jurisprudencia constitucional, la entidad optó por desestimar el interés de las comunidades campesinas solicitantes por el hecho de existir una pretensión territorial indígena, sin ahondar en esfuerzos por garantizar, en la mayor medida de lo posible, las garantías de ambos sujetos de especial protección constitucional. Así, olvidó que “el interés de las comunidades campesinas no podría, sin más, ser desestimado, por el solo hecho de que a él se oponga el interés de un grupo étnico vecino, o con el que aquellas comparten un espacio territorial específico”136.

(ii) ZRC de Sumapaz, Cundinamarca

1. Revisadas las actuaciones adelantadas en el proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz, las cuales se puede consultar en detalle en el Anexo V de esta decisión, la Sala constata que la ANT vulneró el derecho al debido proceso administrativo de las comunidades campesinas representadas por Sintrapaz, al menos por cuatro razones:

1. Primero. El trámite de constitución de la ZRC de Sumapaz inició formalmente el 4 de agosto de 2011 y culminó con el Acuerdo 219 expedido el 28 de enero de 2022 mediante el cual se confirmó el acto administrativo que negó la constitución de la ZRC. Si bien el Acuerdo 024 de 1996 no prevé un término específico para la culminación del trámite de constitución de ZRC, lo cierto es que el transcurso de 10 años y 5 meses supera a todas luces el plazo razonable para dicho fin.

1. De las actuaciones descritas en el Anexo V se observan grandes espacios de tiempo para que la ANT surta las etapas correspondientes. Por ejemplo, entre la presentación del PDS -16 de mayo de 2013- y la celebración de la audiencia pública -27 de agosto de 2016- pasaron 3 años y 3 meses aproximadamente. Y desde la celebración de la audiencia pública -27 de agosto de 2016- hasta que culminó el trámite -Acuerdo 219 del 28 de enero de 2022- transcurrieron 5 años y 5 meses en promedio.

1. La Sala concuerda con los jueces de instancia en el sentido de que no existe ninguna justificación para que la decisión se hubiera dilatado en el tiempo en contravía de los principios que informan la función pública, los cuales, como se indicó más arriba, hacen parte del derecho al debido proceso administrativo. Además, a juicio de esta corporación, es cuestionable que la única razón por la cual se dio por terminado el proceso de constitución de la ZRC fue con ocasión de las órdenes impartidas por los jueces de instancia que encontraron acreditada la vulneración del derecho al debido proceso. De no ser por ello, los accionantes continuarían con la incertidumbre sobre el tiempo que el Consejo Directivo de la ANT se tomaría para adoptar la decisión.

1. Segundo. Como se puso de presente en el resumen del trámite, el 29 de septiembre de 2015, el Incoder dio respuesta a una solicitud de la señora Carolina Puello González en la que pedía una explicación porque hasta ese momento no se había adelantado la audiencia pública. La entidad indicó que: "[l]a Gerencia General ha recibido, a partir de diversas reuniones de gestión con el alto gobierno, orientaciones en el sentido de mantener durante algún tiempo prudente espera en el desarrollo de asuntos relacionados con las Zonas de Reserva Campesina, hasta tanto se definan algunos criterios de política que aclaren y dilucida (sic) el camino a seguir para reanudar las acciones pendientes, lo que desde luego incluye el desarrollo de la audiencia pública de constitución de la ZRC de Sumapaz"137. Así mismo, pidió paciencia para resolver la situación y recordó que la normatividad no fija un tiempo límite para el desarrollo de la audiencia.

1. Para ese momento habían transcurrido más de 2 años sin que la entidad adelantara las gestiones para llevar a cabo la audiencia pública y, si bien es cierto que el Acuerdo 024 no prevé un término para su celebración, la única razón que adujo para no surtir esa etapa fue de naturaleza política. Suspender de manera indefinida un trámite de tal relevancia aduciendo razones del alto gobierno, es una carga que de ninguna manera deberían soportar las comunidades campesinas, pues en nada se relaciona con el trámite previsto para la constitución de la ZRC.

1. Esta corporación ha sido insistente en señalar que las ZRC son un mecanismo que busca

propiciar un reparto más equitativo de la propiedad rural, así como controlar la inadecuada expansión de la frontera agrícola. A través de las ZRC el Estado colombiano cumple el mandato contenido en el artículo 64 de la Constitución, en el sentido de promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, y en general, la especial protección a este sector de la población. La respuesta de la entidad accionada desconoció por completo dicha finalidad, pues acudió a razones netamente políticas para suspender de facto e indefinidamente el trámite de constitución de ZRC.

1. Tercero. En el Acuerdo 219 de 2022, mediante el cual se confirmó el Acuerdo 188 de 2021, la ANT refirió que el PDS es un documento que debe estar actualizado al momento de la toma de la decisión, requisito exigible si se tiene en cuenta que el PDS para esta ZRC data de 2012. Reiteró que la respuesta por parte de las organizaciones fue que la actualización no era viable y lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la ANT. Ante esta posición, indicó que analizó el PDS de “2015” el cual tenía diferentes carencias.

1. Sin embargo, en ningún momento la entidad tuvo en cuenta que, durante el primer semestre de 2018, se realizaron diferentes mesas técnicas de trabajo donde participaron representantes de Sintrapaz, UPRA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANT, Anzorc, Unión Europea y el Instituto Humboldt, con el objetivo de revisar y sanear las observaciones y consideraciones hechas por el Consejo Directivo de la ANT al PDS138. Como resultado de esa labor, el 23 de marzo de 2018, Sintrapaz entregó el documento donde realizó los ajustes al PDS el cual fue socializado según consta en el acta de esa misma fecha139, documento técnico anexo que forma parte del PDS140.

1. Del acto administrativo no es posible deducir si esta información fue tenida en cuenta al momento de analizar el contenido del PDS. Por el contrario, la ANT fue enfática en señalar su estudio se concentró en el PDS presentado en 2015, por lo que se entiende que dicha información no fue considerada al momento de proferir el Acuerdo 219 de 2022141. Esto es relevante porque, según se resumió en la Tabla 6, las modificaciones realizadas en el documento anexo estaban relacionadas con las observaciones de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- y del Ministerio de Ambiente según las cuales era necesario ajustar el PDS en tanto, al estar la ZRC ubicada en zona de páramos, no podría cumplir varios de los objetivos propuestos.

1. Por otro lado, tanto en el Acuerdo 188 de 2021 como en el Acuerdo 219 de 2022, la ANT aseguró que la respuesta de las organizaciones fue que la actualización del PDS no era viable y lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la ANT. Sin embargo, en el acta de la mesa técnica llevada a cabo el 18 de marzo de 2021, las comunidades afirmaron “no oponerse a acatar las recomendaciones de la máxima autoridad

ambiental, sin embargo, en su concepto se viola el debido proceso y el procedimiento en tanto que con la expedición de nuevos lineamientos, desde la Agencia Nacional de Tierras se solicita su complimiento para poder avanzar". Además, pusieron de presente que se requería "precisar cuáles son los ajustes solicitados, actualizaciones que habría que hacer, dejando en claro que no se trata de reformulación, los componentes estructurales del PDS siguen siendo vigentes, como lo manifestaron las Organizaciones Campesinas, cuando se formuló el PDS, éstas siempre han sabido que habitan el páramos, si es necesario hacer alguna precisión, la invitación es a precisar qué y cómo, a partir de la definiciones que hagan la autoridad ambiental y agraria"142.

1. Esto quiere decir que, contrario a lo afirmado por la ANT, las comunidades manifestaron su intención de ajustar el PDS y pretendían trabajar en ello según consta en el acta citada.

1. Por un lado, la ANT está exigiendo el cumplimiento de requisitos no previstos en el Acuerdo 024 de 1996 para la constitución de la ZRC. En efecto, el artículo 3° de ese acuerdo establece las áreas o regiones donde no procederá la constitución de ZRC, a saber: i) las comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales; ii) las establecidas como reservas forestales, salvo los casos a que se refiere el parágrafo 2º. del artículo 1° del Decreto 1777 de 1996; iii) en los territorios indígenas, según lo previsto en los Artículos 2º y 3º del Decreto 2164 de 1995; iv) las que deban titularse colectivamente a las comunidades negras, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993; v) las reservadas por el INCORA u otras entidades públicas, para otros fines señalados en las leyes; y vi) las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial. Como se observa, ningún aparte prevé que exista la imposibilidad de constituir una ZRC en zonas de páramo, como sucede en este caso.

1. Por el otro, la exigencia de requisitos no previstos en la normatividad es aún más gravosa si se tiene en cuenta que en el Acuerdo 219 de 2022 la ANT indicó que recientemente se expidió la Resolución 1294 del 7 de diciembre de 2021, la cual "si bien es reciente incorpora, conjuga y amplía la información contenida en la Ley 1930 de 2018 (…) que demarca una línea clara para la formulación de proyectos y programas a desarrollar en la ZRC armonizados con la figura de páramo, por lo que se requiere una revisión y ajuste del documento en relación con esta norma"143. Entonces, la entidad no solo exige el cumplimiento de parámetros no previstos en el Acuerdo 024 de 1996, sino que, además, reclama la actualización del documento con fundamento en una normatividad que apenas se profirió cuando estaba en curso la reposición contra el acto administrativo que negó la constitución de la ZRC.

1. Esta clase de exigencias generan incertidumbre respecto de la cantidad de actualizaciones del PDS que en el futuro se requieran. Tal circunstancia genera una carga desproporcionada para las comunidades campesinas que, no solo deben esperar el tiempo que la ANT considere necesario para culminar el trámite, sino que implica para ellas la obligación de cumplir con requisitos adicionales que surgen a raíz del paso del tiempo, hecho que no es atribuible a su gestión. En otras palabras, las comunidades campesinas quedan sometidas a las diversas reglamentaciones que podrían ser proferidas en el futuro, todo ello ante la demora varias veces cuestionada por esta Corte.

1. Finalmente, la entidad accionada indicó que se encuentra supeditada a que la CAR de Cundinamarca realice el trámite de zonificación, el cual no se ha adelantado, entre otras razones, debido a la expedición de la Ley 1930 de 2018 que, en todo caso, está en proceso de reglamentación. Además, es importante destacar que en los Acuerdos 188 de 2021 y 219 de 2022, la ANT reconoció si bien la delimitación del páramo no es un condicionante para la constitución de la ZRC, sí influye directamente en la actualización del PDS y los proyectos formulados, porque uno de los objetivos principales de la constitución de la ZRC que es la adjudicación de baldíos no se podría concretar porque la extensión delimitada como páramo no tiene vocación agropecuaria. No obstante, omitió considerar que la Ley 1930 de 2018 establece diferentes herramientas que permiten armonizar la permanencia de las comunidades campesinas en zonas de páramos, incluso bajo el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles. Por ejemplo:

a. Uno de los principios consagrados en el artículo 2° dispone que, en cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución, se propenderá por la implementación de alianzas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. Además, sostiene que el Estado “desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos”.

a. El artículo 5° establece diferentes prohibiciones. Sin embargo, el parágrafo 4 de esa norma dispone que “[l]as prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley”.

a. Así mismo, el artículo 10° consagra la posibilidad de permitir “la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos” siempre y cuando se ciñan a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible.

a. La ley también establece en el artículo 12 el deber de propender “por un enfoque diferencial de los habitantes de los páramos para el diseño de alternativas dirigidas a esta población, teniendo en cuenta la caracterización y el análisis de uso, tenencia y ocupación del territorio”.

(iii) ZRC de Güejar Cafre, Meta

1. Revisadas las actuaciones adelantadas en el proceso de constitución de la ZRC de Güejar Cafre, Meta, las cuales se pueden consultar en detalle en el Anexo VI de esta decisión, la Sala constata que la ANT vulneró el derecho al debido proceso administrativo de las comunidades campesinas agrupadas en la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güéjar -Agrogüejar-, al menos por tres razones:

1. Primero. El trámite de constitución de la ZRC de Güéjar Cafre inició formalmente el 8 de marzo de 2011 y culminó con el Acuerdo 220 expedido el 28 de enero de 2022 mediante el cual se confirmó el acto administrativo que negó la constitución de la ZRC. Si bien el Acuerdo 024 de 1996 no prevé un término específico para la culminación del trámite de constitución de ZRC, lo cierto es que el transcurso de 10 años y 10 meses supera a todas luces el plazo razonable para dicho fin.

1. De las actuaciones descritas en el Anexo VI se observan grandes espacios de tiempo para que la ANT surta las etapas correspondientes. En efecto, desde la celebración de la audiencia pública el 5 de mayo de 2012, solo se surtieron dos actuaciones: la viabilidad del proyecto de acuerdo, a través de memorando del 4 de febrero de 2014, y la certificación del Ministerio del Interior del 20 de septiembre de 2014. Las siguientes actuaciones dentro del proceso de constitución de la ZRC correspondieron a las mesas técnicas realizadas en 2021, en cumplimiento a los fallos de los jueces de instancia.

1. La Sala concuerda con los jueces de instancia en el sentido de que no existe ninguna justificación para que la decisión se hubiera dilatado en el tiempo en contravía de los principios que informan la función pública, los cuales, como se indicó más arriba, hacen parte del derecho al debido proceso administrativo.

1. Segundo. La única razón por la cual se dio por terminado el proceso de constitución de la ZRC fue con ocasión de las órdenes impartidas por los jueces de instancia que encontraron acreditada la vulneración del derecho al debido proceso. De no ser por ello, los accionantes continuarían con la incertidumbre sobre el tiempo que el Consejo Directivo de la ANT se tomaría para adoptar la decisión.

1. En efecto, el 28 de julio de 2020, la entidad respondió varias preguntas en el marco de la Audiencia por la Tierra, el Territorio y el Campesinado, convocada por la Procuraduría General de la Nación. Entre otras cosas, aseguró que en aras de impulsar el trámite y actualizar la información, el 5 de marzo de 2020 solicitó al Director de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC certificar sobre la presencia de cultivos ilícitos en la zona pretendida sin que se hubiera recibido respuesta sobre la petición; y precisó que "no se tiene una fecha para la decisión de estas ZRC puesto que depende de las solicitudes realizadas y de ser necesario de la actualización de los [PDS]" 144.

1. El contenido y la generalidad de esta respuesta muestran la desidia de la entidad para darle celeridad al trámite, por las siguientes razones:

a. Sometió la decisión a la obtención de información que optó por solicitar solo hasta marzo de 2020 cuando pudo hacerlo mucho antes si se tiene en cuenta que el PDS se presentó en 2012 y la audiencia pública se celebró ese mismo año. No entiende la Corte por qué la ANT esperó tanto tiempo para requerir información que, en su parecer, resultaba indispensable para continuar con el trámite.

a. Trasladó la responsabilidad a otra entidad -UNDOC- aduciendo que de ello dependía la decisión, pese a la tardanza en la solicitud de la información. Además, expresó que podría necesitarse una actualización del PDS, lo cual generó mayor incertidumbre para los accionantes porque no brindó certeza sobre si se requería o no dicha actualización.

a. No otorgó, cuando menos, una fecha probable para presentar el proyecto de acuerdo ante el Consejo Directivo pese a que, para ese momento, el proceso cumplía casi una década sin que se adoptara una determinación definitiva.

1. Tercero. Como se indicó, solo hasta que los jueces de instancia dispusieron el término de 6 meses para completar la última etapa del procedimiento, la ANT inició las actuaciones correspondientes para tal efecto. No obstante, esto resulta problemático porque el actuar de la entidad accionada tuvo como único móvil el cumplir formalmente la decisión del ad quem,

lo cual trajo consigo una serie de circunstancias que motivaron la decisión de negar la constitución de la ZRC y a través de las cuales la entidad accionada pretendió i) que se acreditaran requisitos adicionales no exigidos previamente; ii) en un plazo corto y iii) sin el acceso a todas las garantías del debido proceso.

1. Por un lado, desde la celebración de la audiencia pública -5 de mayo de 2012- hasta que culminó el trámite -Acuerdo 220 del 28 de enero de 2022- transcurrieron 10 años aproximadamente. Durante ese lapso, la ANT nunca les informó a los peticionarios que era necesario actualizar el PDS y en qué sentido. Esto solo sucedió cuando iniciaron las acciones para dar cumplimiento a los fallos de tutela.

1. Según se reseñó, en memorando del 4 de febrero de 2014, la dependencia Coordinación Representación Judicial del Incoder, le informó a la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo que, una vez revisado el proyecto de acuerdo "por el cual se constituye y delimita una Zona de Reserva Campesina en la región del Güejar – Cafre, localizada en jurisdicción del Municipio de Puerto Rico, Departamento del Meta", se encontró que, "el mismo es viable, condicionado a los ajustes, aclaraciones y/o correcciones a que haya lugar, con base en las observaciones realizadas en el documento que se adjunta"145.

1. Así mismo, el Ministerio del Interior expidió la certificación número 1492 de 30 de septiembre del 2014 "Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse", en la que se concluyó que no se registra presencia de comunidades indígenas, Rom y minorías, ni de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el área del proyecto denominado TRÁMITE DE CONSTITUCIÓN DE UNA ZONA DE RESERVA CAMPESINA EN LA REGIÓN DE GÜEJAR – CAFRE, localizado en jurisdicción del municipio de Puerto Rico, departamento del Meta146.

1. Eso significa que desde 2014 existía completa viabilidad para culminar el trámite, pero la ANT, sin ninguna justificación, esperó 8 años más para presentar el asunto ante el Consejo Directivo y, se reitera, solo en cumplmiento de las órdenes de tutela.

1. Por otra parte, en el Acuerdo 220 de 2022, la ANT aseguró que el PDS es un documento que debe estar actualizado "al momento de la toma de la decisión", requisito exigible si se tiene en cuenta que el PDS para esta ZRC data de 2012. Incluso, al analizar cada uno de los puntos objeto de debate, acudió al argumento según el cual ese documento debía ser actualizado porque contenía información de hace más de 10 años.

1. Previamente, esta Sala cuestionó la incertidumbre a la que la ANT sometió a los peticionarios al indicar que no se tenía certeza sobre la fecha en la toma de la decisión. Esto,

a su vez, genera incertidumbre respecto de la cantidad de actualizaciones del PDS que en el futuro se requieran, pues dicha exigencia se generó por el tiempo que se tomó la entidad accionada para adoptar la decisión. Tal circunstancia genera una carga desproporcionada para las comunidades campesinas que, no solo deben esperar el tiempo que la ANT considere necesario para culminar la actuación, sino que implica para ellas la obligación de cumplir con requisitos adicionales tan solo por el paso del tiempo que no es atribuible a su gestión. En otras palabras, las comunidades campesinas quedan sometidas a la voluntad de la entidad estatal, pues la necesidad de actualización del PDS surgió por la demora varias veces cuestionada por esta Corte.

1. Ahora bien, esta corporación ha señalado que "una sentencia de tutela no puede quedar escrita, tiene que materializarse en conductas positivas o negativas a favor de las personas cuyo derecho fue amparado"147. En este caso, la ANT logró dar cumplimiento al término de 6 meses otorgado por los jueces de istancia para culminar el trámite. Sin embargo, para lograrlo tuvo que sacrificar la garantía efectiva de los derechos fundamentales de los accionantes, de manera que el acatamiento de la decisión fue apenas formal.

1. En efecto, durante la mesa técnica del 3 de marzo de 2021, el apoderado de las comunidades accionantes indicó que el plan de trabajo de la ANT no permitía el cumplimiento de la orden de fallo, debido a que se le estaba solicitando a la asociación campesina realizar todo el proceso de diagnóstico. Es decir, se puso de presente la dificultad de cumplir de manera efectiva la decisión y, pese a ello, no se buscaron fórmulas para solucionarlo.

1. Finalmente, tanto en el Acuerdo 189 de 2021 como en el Acuerdo 220 de 2022, el Consejo Directivo de la ANT aseguró que la respuesta de las organizaciones fue que la actualización del PDS no era viable y lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Sin embargo, en el acta de la mesa técnica llevada a cabo el 17 de agosto de 2021 quedó consignado lo siguiente: "las Comunidades Campesinas manifiestan su intención de actualizar el PDS de la ZRC en proceso de constitución del Güejar. Reconocen la dificultad que se tuvo para con la preparación del material de apoyo objeto de socialización y presentación de este espacio, condición motivada entre otros, por la ausencia de un equipo técnico de apoyo; se acusa como existen restricciones de tipo tecnológico en territorio. Informan que los ajustes al PDS sugeridos por la ANT, fueron ya incorporados a este instrumento y próximamente entregados a esta Agencia"148.

1. Esto quiere decir que, contrario a lo afirmado por la ANT, las comunidades manifestaron su intención de ajustar el PDS y estaban trabajando en ello según consta en el acta citada.

1. Así, el actuar de la entidad accionada estuvo siempre encaminado a cumplir con el término otorgado por el juez, sin percatarse de que la insistencia en acreditar dicho plazo podría repercutir de manera negativa en la finalidad de toda decisión de amparo, esto es, la garantía efectiva y la materialización de los derechos protegidos. A sabiendas de la posibilidad de que el término no fuera suficiente, en tanto lo más probable era que no se alcanzara a realizar las actualizaciones y los ajustes solicitados por la ANT, ni se lograran implementar fórmulas de armonización en ese periodo, la entidad decidió seguir adelante con la expedición de los actos administrativos, sin buscar una solución adicional como, por ejemplo, solicitar la ampliación del plazo para el cumplimiento del fallo.

Análisis sobre la presunta vulneración del derecho de acceso a la tierra en el trámite del proceso de constitución de las ZRC

1. Las consideraciones previamente expuestas permitieron llegar a la conclusión de que la ANT vulneró el derecho al debido proceso administrativo de los accionantes. Esto, a su vez, trajo como consecuencia la vulneración del derecho de acceso progresivo a la tierra.

1. Según se explicó anteriormente, así como sucede con el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas o afrodescendientes, respecto de las comunidades campesinas también es exigible el respeto del derecho de acceso a la tierra a través de la titulación correspondiente conforme las normas del derecho al debido proceso y la resolución de las solicitudes, en un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas. Una actuación contraria genera una amenaza contra los derechos de la población campesina y las expone a un mayor grado de vulnerabilidad.

1. Pues bien, el paso del tiempo, la dilación de los trámites de constitución de las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar Cafre, así como las múltiples deficiencias evidenciadas en cada uno de los procedimientos, le permiten a este tribunal constatar que la ANT desconoció la finalidad perseguida por el Constituyente de 1991 al consagrar el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra. La entidad olvidó que el artículo 64 de la Carta tuvo como propósito mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, y en un actuar completamente ajeno a ese objetivo, prolongó en el tiempo la imposibilidad para estas comunidades de mejorar sus condiciones de vida y de obtener todos los beneficios que otorga la constitución de las ZRC.

1. La ANT, además, dejó de lado que las comunidades campesinas son sujetos de especial protección constitucional, precisamente porque han estado sometidas a situaciones de invisibilización, vulnerabilidad y discriminación a lo largo de la historia, de manera que el actuar negligente que se evidenció en esta oportunidad no tuvo una consecuencia distinta

que la de perpetuar dichas condiciones de vulnerabilidad.

1. De nada sirve la lucha histórica por la reivindicación de las comunidades campesinas, si las entidades que están a cargo de garantizar sus derechos olvidan que el acceso a la tierra contribuye a la realización de sus proyectos de vida. Se reitera que el derecho de acceso a la tierra de la población campesina permite satisfacer la dignidad humana, “al hacer posible el desenvolviendo del plan de vida y el fortalecimiento de las condiciones de existencia de quienes conforman el campesinado colombiano, máxime si se tienen en cuenta las circunstancias generalizadas de vulnerabilidad a las que históricamente se ha tenido que enfrentar este sector de la sociedad”149.

1. La Sala también considera que la ANT, como agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva, incumplió su obligación de adoptar las decisiones administrativas necesarias para cumplir lo pactado en el Acuerdo Final, al demorarse más de 10 años en culminar los trámites. La entidad desconoció que los campesinos contribuyen a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, para lo cual “es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria”150. Por lo tanto, omitió el deber de promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC.

1. Con fundamento en lo expuesto, la Sala confirmará la decisión adoptada por los jueces de instancia en el entendido de que la ANT vulneró los derechos al debido proceso administrativo y al acceso a la tierra de las comunidades campesinas agrupadas en las asociaciones accionantes. En consecuencia, dejará sin efecto los actos administrativos proferidos por el Consejo Directivo de la ANT y dispondrá, en caso de que hasta el momento no se hubiera efectuado, rehacer el trámite correspondiente a la última etapa del procedimiento de constitución de las ZRC en un término de 8 meses contados a partir de la notificación de esta decisión, en cumplimiento de las siguientes directrices:

(i) La entidad deberá tener en cuenta cada una de las deficiencias identificadas en esta providencia.

(ii) Dado que el paso del tiempo atribuible al actuar de la ANT hace que posiblemente sea necesario realizar ajustes a los PDS, la entidad deberá adoptar todas las acciones necesarias para que ello se realice de manera efectiva, con el apoyo institucional que brinde la Agencia y en el término otorgado por esta corporación.

(iii) Por ningún motivo, la ANT podrá exigir requisitos no previstos en la normatividad establecida para la constitución de las ZRC ni les impondrá trámites o cargas que dependan de otras entidades.

(iv) Respecto de la ZRC de Lozada-Guayabero, deberá adoptar medidas efectivas de armonización que permitan garantizar los derechos de las comunidades campesinas y de la comunidad indígena Tinigua, teniendo en cuenta que ambos son sujetos de especial protección constitucional. La entidad debe recordar que el interés de las comunidades campesinas no puede ser desestimado por el solo hecho de que a él se oponga el interés de un grupo étnico.

(v) En cuanto a la ZRC de Sumapaz, la ANT no podrá supeditar la decisión a la delimitación y zonificación del páramo Cruz Verde, al no ser una exigencia contenida en el Acuerdo 024 de 1006. Por el contrario, tendrá que buscar fórmulas de armonización según lo establecido en Ley 1930 de 2018 de manera que se garantice la permanencia de las comunidades campesinas y la protección del páramo.

(vi) Sobre las ZRC de Losada-Guayabero y Güejar-Cafre, el proceso de constitución deberá encuadrarse en el marco de la política pública del punto cuarto del Acuerdo Final, sobre "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas", cuyo objetivo apoyar los planes de desarrollo de las ZRC, "constituidas y las que se constituyan, así como de otras formas de organización o asociación, en los casos donde éstas coincidan con zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito"151.

1. Culminado lo anterior, la ANT deberá remitir los asuntos al Consejo Directivo para que este adopte, en el término de quince días, las decisiones correspondientes.

1. Así mismo, la Corte le ordenará a la ANT remitir un informe de cumplimiento al juez de primera instancia y a la Procuradora General de la Nación que realice un seguimiento y acompañamiento permanente del trámite administrativo que se adelante en cumplimiento de la sentencia. Por último, advertirá a la accionada para que se abstenga de incurrir en las deficiencias y retardos injustificados que obligaron a las comunidades campesinas accionantes a realizar nuevos ajustes y cumplir requisitos no exigidos en la normatividad, asumiendo una carga que no les corresponde.

Síntesis de la decisión

1. Las organizaciones Sintrapaz, Ascal-G, Agrogüejar y Anzorc, interpusieron acción de tutela contra la ANT porque, pese a haber acreditado los requisitos exigidos por la normatividad para la constitución de las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, para el momento de la interposición del amparo no se habían expedido las resoluciones de constitución correspondientes. Los jueces de instancia concedieron el amparo luego de constatar que había transcurrido casi una década desde que se presentaron las solicitudes y que se estaban exigiendo requisitos no previstos en la normatividad. Por eso, le ordenaron a la accionada que en un término de 6 meses adelantara las actuaciones necesarias para culminar los trámites.

1. En cumplimiento de los fallos de instancia, el Consejo Directivo de la ANT emitió los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021, mediante los cuales dispuso no constituir las ZRC. Estas decisiones fueron confirmados a través de los acuerdos 218, 219 y 220 de 2022.

1. La Sala Novena de Revisión reiteró la jurisprudencia sobre el campesinado como sujeto de especial protección constitucional y el acceso progresivo a la tierra como medio para la materialización de los derechos de la población campesina. Recordó que la inequidad en el campo y la concentración de la tierra en unos pocos, fueron los móviles para que en la Constitución de 1991 se estableciera el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra como una garantía dirigida i) a contribuir a la distribución equitativa de la tierra y ii) a mejorar la calidad de vida de la población campesina. También señaló que las ZRC son un instrumento destinado a cumplir los dos objetivos mencionados, y destacó que su importancia fue afianzada con el Acuerdo Final de Paz, documento que las reconoció como iniciativas agrarias que contribuyen, entre otros, a la construcción de la paz y a la garantía de los derechos del campesinado.

1. Además, explicó que es posible que las ZRC coexistan con territorios ancestrales de los pueblos indígenas y tribales, caso en el cual se deben encontrar fórmulas de armonización de los derechos las dos poblaciones, pues ambas han sido consideradas como sujetos de especial protección constitucional. De otra parte, refirió que respecto de las comunidades campesinas también es exigible el respeto del derecho de acceso a la tierra a través de la titulación correspondiente conforme las normas del derecho al debido proceso y la resolución de las solicitudes en un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas.

1. Al analizar el caso concreto, la Corte concluyó que la ANT vulneró los derechos al debido proceso administrativo y al acceso progresivo a la tierra, según se sintetiza a continuación:

ZRC

Deficiencias identificadas

Losada-Guayabero

1. El trámite duró 12 años y 13 meses aproximadamente, lo cual superó a todas luces un plazo razonable.

2. La única razón por la cual se dio por terminado el proceso de constitución de la ZRC fue con ocasión de las órdenes impartidas por los jueces de instancia. La ANT: i) sometió la decisión a la obtención de información que optó por solicitar solo hasta marzo de 2020; ii) trasladó la responsabilidad a otra entidad aduciendo que de ello dependía la decisión; y iii) no otorgó una fecha probable para definir el asunto.

3. Nunca brindó certeza sobre si se requería o no la actualización del PDS, esto solo se indicó luego de los fallos de instancia.

4. No adoptó medidas de armonización que permitieran garantizar los derechos de las comunidades campesinas y de la comunidad indígena Tinigua, debido al traslape que se presenta en el territorio.

Sumapaz

1. El trámite duró 10 años y 5 meses aproximadamente, lo cual superó a todas luces un plazo razonable. La única razón por la cual se dio por terminado el proceso fue con ocasión de las decisiones de instancia.

2. Suspendió de facto y de manera indefinida el trámite aduciendo razones del alto gobierno, imponiendo una carga que no deben soportar las comunidades campesinas.

3. Aseguró que las comunidades fueron tajantes en señalar que no realizarían los ajustes al PDS, pese a que en las actas de las reuniones aquellas manifestaron su intención de trabajar en ello.

4. Exigió el cumplimiento de requisitos no previstos en el Acuerdo 024 de 1996, relacionados con la delimitación y zonificación del páramo Cruz Verde, sometiendo a las comunidades a asumir una carga que no les corresponde. Además, omitió considerar que la Ley 1930 de 2018 establece diferentes herramientas que permiten armonizar la permanencia de las comunidades campesinas en zonas de páramos, incluso bajo el desarrollo de actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles.

Güejar-Cafre

1. El trámite duró 10 años y 10 meses aproximadamente, lo cual superó a todas luces un plazo razonable.

2. La única razón por la cual se dio por terminado el proceso de constitución de la ZRC fue con ocasión de las decisiones de instancia. La ANT i) sometió la decisión a la obtención de información que optó por solicitar solo hasta marzo de 2020; ii) trasladó la responsabilidad a otra entidad aduciendo que de ello dependía la decisión; y iii) no otorgó una fecha probable

para la expedición del acto administrativo.

3. Nunca brindó certeza sobre si se requería o no la actualización del PDS, esto solo se indicó luego de los fallos de instancia. Con ello, pretendió el cumplimiento de una serie de exigencias y requisitos en un corto periodo de tiempo lo cual resultó gravoso para las comunidades campesinas.

4. Aseguró que las comunidades fueron tajantes en señalar que no realizarían los ajustes al PDS, pese a que en las actas de las reuniones aquellas manifestaron su intención de trabajar en ello.

1. En consecuencia, la Sala i) confirmó las decisiones de instancia en tanto concedieron el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al acceso progresivo a la tierra; ii) dejó sin efectos los actos administrativos que dispusieron no constituir las ZRC; iii) ordenó a la ANT, en caso de que hasta el momento no se hubiera efectuado, rehacer el trámite correspondiente a la última etapa del procedimiento de constitución de las ZRC teniendo en cuenta cada una de las deficiencias identificadas, y remitir un informe de cumplimiento al juez de primera instancia y a la Procuradora General de la Nación, que además deberá vigilar el trámite administrativo que se adelante en cumplimiento de la sentencia; y iv) advirtió a la entidad para que se abstuviera de incurrir en las deficiencias y retardos injustificados cuestionados en la decisión.

I. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR la suspensión de los términos para fallar el presente asunto, decretada en el Auto 1192 de 2021.

Segundo. CONFIRMAR las decisiones proferidas el 8 de marzo de 2021 por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, en primera instancia, y el 26 de abril de 2021 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela de la referencia, en tanto concedieron el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al acceso progresivo a la tierra, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. DEJAR SIN EFECTOS los Acuerdos 187, 188 y 189 de 2021, mediante los cuales el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras dispuso no constituir las Zonas de Reserva Campesina de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, respectivamente, así como los Acuerdos 218, 219 y 220 de 2022 que confirmaron tales decisiones, por los motivos señalados en esta sentencia.

Cuarto. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, en caso de que no hubiera proferido los actos administrativos que decidan sobre la constitución de las Zonas de Reserva Campesina de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, en el término de ocho (8) meses contados a partir de la notificación del presente fallo rehaga el trámite correspondiente a la última etapa del procedimiento de constitución de las Zonas de Reserva antes mencionadas. Para ello, la entidad deberá tener en cuenta cada una de las deficiencias identificadas en el análisis del caso concreto de esta sentencia, siguiendo específicamente las directrices establecidas en el numeral 202 de la decisión.

Quinto. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, una vez vencido el término otorgado en el numeral anterior, remita los asuntos al Consejo Directivo de la entidad para que este adopte, en el término de quince (15) días calendario, las decisiones correspondientes.

Sexto. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que una vez se surta el trámite ordenado por la Corte, remita un informe de cumplimiento al Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá para que ejerza las competencias previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, relacionadas con la supervisión del cumplimiento material de la sentencia y los eventuales incidentes de desacato.

Séptimo. ORDENAR a la Procuradora General de la Nación que realice un seguimiento y acompañamiento permanente en el trámite administrativo que se adelante en cumplimiento a esta sentencia, para lo cual deberá ejercer todas las facultades constitucionales y legales con las que cuenta la entidad.

Octavo. ADVERTIR a la Agencia Nacional de Tierras para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en las deficiencias y retardos injustificados que obligaron a las comunidades campesinas accionantes a realizar nuevos ajustes y cumplir requisitos no exigidos en la normatividad, asumiendo una carga que no les corresponde.

Noveno. INFORMAR al señor Rodrigo Uprimny Yepes, apoderado judicial de los accionantes que, mediante sesión del 30 de marzo de 2022, la Sala Plena determinó que no era necesario

realizar la audiencia pública y solicitar los conceptos sugeridos, según se expuso en la parte considerativa de esta providencia.

Décimo. ORDENAR que por Secretaría General se libre la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO I

Respuestas al Auto 1192 de 2021

Parte o

interviniente

Respuesta

Rodrigo Uprimny Yepes, apoderado de las organizaciones accionantes152.

Sobre los PDS. Expuso varias dificultades que se presentaron en torno a la actualización de los PDS: i) no se detalló en qué aspectos debían ser actualizados; ii) de manera unilateral la ANT introdujo los cambios a partir de información secundaria; iii) la ANT informó no tener disponibilidad presupuestal para el apoyo técnico requerido para los ajustes; iv) las comunidades siempre manifestaron que no habían rechazado ni aceptado las modificaciones, y que era necesario el apoyo técnico para tal efecto; v) las organizaciones estaban trabajando en los ajustes e informaron que podrían presentarlos el 5 de noviembre de 2021, pese a ello y a las diferentes solicitudes para aprobar o en su defecto suspender el proceso, el Consejo Directivo fue convocado y celebrado el 21 de octubre de 2021, sin que las comunidades tuvieran la posibilidad de hacer los ajustes.

Sobre la conformación del expediente. Mencionó las dificultades para consultar la información del expediente, toda vez que las organizaciones campesinas y la ANT tenían versiones disímiles del documento sin foliar, lo que la ANT reconoció como un problema de gestión documental. Solo hasta el 21 de octubre de 2021, día en que se celebró el Consejo Directivo, se les envío el link para acceder a los expedientes de los procesos de constitución.

Sobre la participación. Refirió que durante la ejecución del cumplimiento a lo ordenado por el juez de tutela de instancia que protegió los derechos de los accionantes y, en especial después de agosto, “hubo un cierre del diálogo por parte de la ANT”153. Ello a pesar de que dicho fallo enfatizó en la importancia de garantizar un proceso dialógico y concertado con las comunidades campesinas.

Sobre la ZRC Losada Guayabero. Afirmó que solo hasta el 17 de junio de 2021, la ANT informó que existía un traslape territorial respecto de la petición de la comunidad indígena la Tinigua que busca el reconocimiento de dos figuras distintas: la constitución del resguardo indígena Tinigua y la solicitud de expectativa ancestral, ambas presentadas el 7 de agosto de 2015. Manifestó que, pese a las peticiones de las organizaciones, la ANT nunca compartió detalles de las dos solicitudes indígenas y solo tuvo acceso al expediente en febrero de 2022 con base en lo cual se identificó que el proceso pareciera estar suspendido desde 2015; y que la solicitud de constitución de la ZRC es previa a la de constitución del resguardo. Ante ese escenario, indicó que le corresponde a la ANT aplicar la ponderación y armonización de derechos, no negar la solicitud de constitución de ZRC. Como fundamentó de su propuesta, mencionó que las sentencias T-052 de 2017 y T-713 de 2017 abandonaron explícitamente el precedente de la C-180 de 2005, que afirmaba la prevalencia de los derechos indígenas sobre los campesinos, y optaron por el enfoque de armonización de derechos154.

Sobre la ZRC de Sumapaz. Propuso que este caso también se analice desde un ejercicio de armonización entre medidas que buscan la protección del medio ambiente y derechos de comunidades155. Señaló que al revisar la normatividad que rige la protección del páramo y la que regula las ZRC, es posible afirmar que no hay ningún tipo de contradicción entre estas, y que la presencia del páramo no es un factor de exclusión de las ZRC, sino que, por el contrario, hay armonía en el marco jurídico que las rige. En relación con lo expresado por la ANT sobre la imposibilidad de llevar a cabo actividades agropecuarias, aclaró que para el campesinado Sumapaceño la declaración de la ZRC es una demanda de reconocimiento del territorio y no solo de un componente productivo. En todo caso, precisó que es posible lograr actividad agropecuaria de bajo impacto en los ecosistemas de páramo.

Finalmente, indicó que las demoras en los trámites administrativos y la ausencia de enfoque pro-campesinado, son problemas prácticos y normativos que afectan los derechos del campesinado en la constitución de las ZRC. Por eso consideró importante que la Corte fije una jurisprudencia robusta que responda a esa problemática. Solicitó, entre otros: i) dejar sin efectos los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021 del Consejo Directivo de la ANT y otorgar un plazo de 4 meses para subsanar los elementos indispensables para la constitución de la ZRC; ii) ordenar que una vez se constituyan las tres ZRC se tomen las medidas para su desarrollo integral y para la efectividad de los PDS; iii) exhortar al MinAgricultura y a la ANT a cumplir de buena fe con el Acuerdo Final y, al Gobierno Nacional para activar los mecanismos de financiación establecidos en el Decreto 1777 de 1996.

Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina -Anzorc-156.

Remitió un documento157 en el que presentó una sistematización de los problemas institucionales para la constitución de las ZRC158, para los que propuso seis categorías: i) solicitudes de constitución de ZRC negadas159; ii) suspensión de procesos con comunidades étnicas que tienen pretensiones sobre los territorios respecto de los que se solicita la constitución de la ZRC, que no han sido gestionadas por las autoridades y el proceso se encuentra suspendido160; iii) solicitudes no respondidas por la autoridad competente (Incoder o ANT) o respecto de las cuales no se ha iniciado el procedimiento administrativo, iv) solicitudes de constitución de ZRC con PDS formulado, que se encuentra en revisión por parte de la ANT sin que haya avances en el proceso administrativo161; v) solicitudes de inicio de proceso de constitución de ZRC en revisión por parte de la ANT162; vi) PDS con bajo nivel de ejecución, debido a que, si bien ya se constituyó la ZRC, la ANT no ha gestionado los recursos necesarios y se presenta un desconocimiento de la figura por las autoridades competentes163.

Agencia Nacional de Tierras164.

Hizo un recuento de las gestiones adelantadas en el marco de las solicitudes de constitución de las ZRC. Explicó que se garantizó la participación de las comunidades y que identificó la necesidad de actualizar los PDS. Al respecto, manifestó que las organizaciones accionantes fueron tajantes en el sentido de señalar que eso no era viable, por lo cual los PDS fueron presentados en su versión original (desactualizada técnica y normativamente). Por lo tanto, dicho órgano decidió negar la solicitud de constitución de las ZRC, mediante los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021.

En relación con la ZRC Losada-Guayabero, indicó que existe un traslape con respecto a la aspiración territorial expresada por el resguardo indígena Tinigua, lo que fue puesto en conocimiento de la comunidad campesina el 16 de junio de 2021. La ANT manifestó que buscó espacios para armonizar las aspiraciones territoriales de las comunidades campesinas y étnicas, “sin lograr obtener una definición a la problemática en el término perentorio otorgado en el fallo de tutela”165. Con respecto a la ZRC de Sumapaz, manifestó que “la ausencia de delimitación del Páramo como la zonificación y plan de manejo, en clave de la solicitud de delimitación y constitución de la iniciativa territorial campesina presupone potenciales amenazas al ecosistema que puedan causar conflictividad en el uso del suelo, lo cual podría acarrear consecuencias de tipo ambiental irreversibles dada la fragilidad del ecosistema” 166.

Mencionó que, si bien la zonificación de áreas de páramo no se encuentra de manera expresa como condición, el Acuerdo 024 establece que para la constitución de la ZRC se deben considerar los criterios para el ordenamiento ambiental del territorio. Además, aunque se pueden realizar actividades agropecuarias de bajo impacto en áreas de páramo, la Ley 1930 de 2018 lo permite sujeto a la delimitación efectiva y la adopción de planes de manejo.

Más adelante, en respuesta al traslado probatorio167, indicó que los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021, ratificados mediante los acuerdos 218, 219 y 220 de 2022, se fundaron en la necesidad de actualizar los PDS y en la identificación de condiciones mínimas de seguridad. Frente a las afirmaciones del apoderado de los accionantes: i) reiteró que las comunidades se negaron a actualizar los PDS; ii) precisó que compartió a todos los actores los enlaces donde constaban los expedientes de las solicitudes de ZRC; iii) aclaró los espacios técnicos no se siguieron celebrando después de agosto de 2021 porque la ANT tenía el deber de culminar los procesos antes del 28 de octubre de 2021 cuando vencía el término otorgado por los jueces de instancia; iv) señaló que al no existir fórmulas de armonización entre las comunidades étnicas y campesinas, se vio en la obligación de decidir de manera que se evitaran conflictividades interculturales; y v) recordó que los PDS deben construirse en respeto de los lineamientos otorgados por la autoridad ambiental.

Ministerio del Interior – Autoridad Nacional de Consulta Previa168.

Indicó que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa -DANCP- dio respuesta a la solicitud presentada por la ANT sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas en el proyecto de constitución de la ZRC Losada-Guayabero. Para el efecto, expidió la Resolución núm. ST-1259 del 10 de septiembre de 2021, mediante la cual resolvió que no procede la consulta previa con comunidades indígenas, negras, afrocolombianes, raizales, palenqueras y rom, en dicho proceso. Esta determinación fue confirmanda en la Resolución núm. ST-1500 del 5 de noviembre de 2021, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición169.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible170

Manifestó que en cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, ha adelantado las actividades correspondientes para llevar a cabo el proceso de delimitación del páramo Cruz Verde, Sumapaz. Lo anterior, siguiendo los lineamientos de la Sentencia T-361 de 2017, providencia en la que se establecieron unas reglas y se fijaron 7 fases para el proceso de delimitación:

Presentó una metodología para el desarrollo de actividades que permitieran fortalecer la información sobre el proceso participativo de delimitación (acciones que se enmarcan en las fases 1 -convocatoria- y 2 -información-). Para reforzar la fase informativa, se llevaron a cabo reuniones con los 25 municipios que hacen parte del páramo; además, se desarrollaron actividades de coordinación interna, contratación, articulación institucional y diálogo.

El 3 de mayo de 2021, el Juzgado 40 celebró una audiencia de verificación del fallo, y le ordenó, entre otras cosas, crear una mesa de interlocución con el fin de llegar a acuerdos concertados en el diseño del plan de trabajo y metodología del proceso de participación previa a la expedición del acto administrativo que delimite el páramo. A la fecha, se habían

desarrollado 4 mesas de interlocución general, donde participaron, entre otros, los representantes de los accionantes. Precisó que aún no se han consolidado los resultados finales de dichas reuniones.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural171

Informó que en la sesión núm. 58 llevada a cabo el 26 de octubre de 2021, el Consejo Directivo de la ANT negó las peticiones de constitución de ZRC mediante los acuerdos 187, 188 y 189 de 2021; sin embargo, el presidente del Consejo manifestó que ello no impide la presentación de una nueva solicitud, siempre que se resuelvan las falencias expuestas en la parte motiva de los acuerdos. Para el efecto, remitió copia de los actos administrativos y del Acta de la sesión 58.

Ministerio de Justicia y del Derecho172

Alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues ninguna de sus funciones está relacionada con los procesos de ordenamiento territorial.

Defensoría del Pueblo173.

Señaló que prestó acompañamiento en los procesos de solicitud de constitución de las tres ZRC. Para ello, asistió a reuniones el 30 de abril de 2021, el 30 de junio de 2021, el 2 de agosto de 2021 y el 4 de octubre de 2021.

Analizó el impacto de las omisiones de la ANT en la atención oportuna de las solicitudes, respecto de los derechos de las comunidades y concluyó: i) la ANT y las entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino desatendieron sus propias competencias funcionales al servicio de la población rural, por cuanto las solicitudes de constitución de ZRC no fueron atendidas en aplicación a todos los principios y procedimientos dispuestos por la ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias; ii) se desamparó a la población campesina en su aspiración de obtener una mejor calidad de vida en el campo; iii) se perdió de vista la oportunidad de generar espacios participativos interculturales sobre territorios involucrados en dinámicas sociales que afectan directamente a grupos vulnerables como el campesinado y las comunidades étnicas; y iv) pasó desapercibida la posibilidad de ajustar escenarios de protección y convivencia con el medio ambiente, desde la apropiación intercultural de las comunidades rurales que habitan aquellos ecosistemas174.

Envió un oficio del DNP, en el que se resolvió un derecho de petición a Sintrapaz, donde se afirmó que la decisión de no constituir las ZRC estuvo fundada en que no se verificó el cumplimiento de los requisitos o elementos mínimos exigidos, sin que tal determinación se limite a la desactualización de los Planes de Desarrollo Sostenible. Además, refirió que la sentencia de tutela de segunda instancia fijó un plazo perentorio improrrogable de seis meses para culminar la etapa pendiente en los procesos de constitución175.

CAR Cundinamarca176.

Informó que se entregaron al Ministerio de Ambiente los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales -ETESA- para cada uno de los páramos que parte de su jurisdicción

Secretaría de Ambiente Departamental del Meta177

Explicó el proceso de delimitación de los páramos del país, entre ellos, el de Sumapaz. Indicó que luego de ello, sigue la implementación de los planes de manejo ambiental, los cuales se encuentran en proceso de formulación por las CAR. Particularmente, sobre el páramo Cruz Verde, aclaró que se está a la espera que el MADS resuelva su condición jurídica, debido a la sentencia del Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, que deja sin efectos la Resolución 1434 de 2017.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi178

Comentó que en la sesión núm. 58 del Consejo Directivo de la ANT se decidió negativamente sobre la constitución de las tres ZRC por las siguientes razones: i) Losada-Guayabero: el traslape parcial con la aspiración territorial de la comunidad indígena Tinigua; la presencia de minas y artefactos explosivos dentro del área de la pretensión; y la falta de cumplimiento de los estándares mínimos fijados por el Acuerdo 026 frente al PDS; ii) Sumapaz: la superposición de parte del área de con el Páramo Cruz Verde; la presencia de minas y artefactos explosivos; y la falta de cumplimiento de los estándares mínimos fijados por el Acuerdo 026 de 1994 frente al PDS; y iii) Güejar-Cafre: presencia de minas y artefactos explosivos dentro del área de la pretensión; la falta de cumplimiento de los estándares mínimos fijados por el Acuerdo 026 frente PDS; y la necesidad de actualizar el PDS.

ANEXO II

Durante el trámite surtido en sede de instancias, se presentaron varias intervenciones en calidad de amicus curiae, según se resume a continuación:

Intervenciones – Amicus Curiae

Interviniente

Resumen de los argumentos

Darío Alcides Fajardo Montaña179

Se refirió a los antecedentes y desarrollo de las ZRC, así como a su significado en la construcción ambiental y territorial del país. Con base en ello, afirmó que las ZRC “son una figura que permite la materialización de la construcción de paz en términos territoriales y ordenar el territorio en ejercicios concretos de armonización entre la protección al medio ambiente y la protección de los derechos del campesinado” 180.

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria -ORRDPA-181.

1. Sostuvo que la ANT vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes, porque en las tres solicitudes de constitución de ZRC solo queda pendiente el último paso para culminar el proceso, esto es, llevar los casos ante el Consejo Directivo.

2. Indicó que la protección especial del páramo de Sumapaz no excluye la constitución de la ZRC, pues este proceso incluye consensos entre las comunidades y las autoridades con el fin de permitir la explotación económica del predio sin afectarlo de forma negativa.

3. Refirió que el Acuerdo de Paz estableció que la política contra las drogas ilícitas debía girar en torno al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS-, el cual ha sido incumplido por el Gobierno de manera sistemática. La existencia de cultivos ilícitos por la cual la ANT se niega a constituir las ZRC no es atribuible a los peticionarios sino al Estado182. Así, es cuestionable que el Gobierno establezca como requisito para proceder a la declaración de la ZRC que estas se encuentren libres de dichos cultivos cuando su constitución busca, precisamente, darle solución a esa problemática.

4. Comentó que es errado exigir la modificación de los PDS de las ZRC Güejar-Cafre y Lozada-Guayabero porque deban ajustarse a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- y a los Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, en tanto el Acuerdo Final dispuso que estos planes “deben crearse a partir de las propuestas comunitarias y sociales, pues su diseño parte de una estrategia de ‘abajo hacia arriba’. De esta forma, que las instituciones recurrentes pretendan que las comunidades solicitantes de la constitución de estas ZRC adapten sus instrumentos de planificación propios a unos generales, rompe la lógica establecida en el AFP, que sean las comunidades las que nutran los planes generales”183.

Juan Pablo Ruiz Soto184

1. Señaló que las ZRC son una alternativa para frenar la especulación predial y vincular a los campesinos a la producción y gestión de territorios sostenibles en áreas de interacción con ecosistemas naturales.

2. Mencionó que como parte de la implementación del Acuerdo de Paz, es necesario apoyar la creación de ZRC en las zonas donde se adelantan PDET, lo cual, a su juicio, servirá para frenar el mercado de tierras que termina expropiando al campesino-colono.

3. Consideró urgente que la ANT apoye la creación de ZRC y la puesta en marcha de sus planes de manejo, como herramienta esencial para frenar la deforestación asociada a la especulación predial, evitar la concentración territorial en grandes hatos de ganadería extensiva e impulsar la gestión de territorios sostenibles en tierras de producción campesina.

Manuel Ramos Bermúdez185

1. Explicó los antecedentes de la Ley 160 de 1994 y señaló que durante el trámite de expedición de esa normatividad se reconoció que el proceso colonizador favoreció la

concentración de la propiedad con expulsión de campesinos hacia centros urbanos o fuera de la frontera agrícola. Durante el trámite del proyecto, empezó a ventilarse el asunto de las ZRC, de manera que se fomentara y defendiera la pequeña y mediana propiedad, y se convirtiera en un instrumento para regular el conflicto agrario en zonas de colonización.

2. Hizo alusión al derecho a la territorialidad campesina y a la importancia de las ZRC para proteger las formas de vida campesina, resaltando la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el particular. Finalmente, resaltó la importancia de las ZRC a partir del Acuerdo Final de Paz.

Reserva Natural Suma-Paz186

1. Comentaron que en esa reserva se dieron algunas de las reuniones donde se propuso la figura de RNSC como elemento de ordenamiento ambiental territorial. Explicaron que las RNCS son figuras totalmente compatibles con las ZRC. Consideraron que los planes de desarrollo sostenible de las ZRC, junto con los ejercicios de planeación del manejo que hagan las RNSC, impulsan y armonizan el ordenamiento ambiental del territorio.

2. Adujeron que su experiencia investigativa-participativa demuestra cómo la conciencia ambiental ha estado presente en la cultura sumapaceña. Resaltaron que “la declaratoria, implementación y manejo de las Zona de Reserva Campesina con su apoyo estatal, tienen el potencial de mostrarle al mundo estrategias innovadoras de paz y medio ambiente”187.

Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali188

1. Los intervinientes hicieron un recuento jurisprudencial sobre el origen, evolución y finalidad de las ZRC. Al respecto, indicaron que estas surgen de las luchas del campesinado por mejorar integralmente sus condiciones de vida, “como una necesidad del campesinado para garantizar la permanencia en el territorio en condiciones dignas y justas, frente a la gruesa problemática de exclusión, discriminación, desplazamiento, despojo y violencia que históricamente ha tenido que padecer este sector importante de la población colombiana”189.

2. Explicaron que la población campesina ha sido estigmatizada y despojada de su humanidad “para justificar acciones directas en contra de la vida campesina, de los territorios campesinos y el despojo de sus tierras, a favor de grandes procesos de acumulación”190. Por eso las ZRC representan para los campesinos un derecho materializado en la ley, y una oportunidad de vida digna y de reconocimiento como sujetos con saberes y conocimientos propios.

3. Destacaron que para implementar de manera adecuada el Acuerdo Final de Paz es necesario adelantar las acciones allí establecidas, dentro de las cuales se encuentran el acceso a la tierra y el cierre de la frontera agrícola. Adujeron que la Reforma Rural Integral -RRI- contempla que solo una transformación estructural del campo permitiría perpetuar la paz en el tiempo y, dentro de este propósito, “el apoyo a la viabilización de la constitución de las Zonas de Reserva Campesina es fundamental, pues permite la participación directa de las comunidades campesinas en la construcción de planes de ordenamiento social, económico y

político del territorio, buscando un ordenamiento social sostenible”191. Conforme lo anterior, consideraron que, el no lograr un avance significativo en la constitución de las ZRC de la presente acción de tutela, pone en peligro la vida digna de las comunidades, repercutiendo directamente en la relación campesina con la tierra.

4. Mencionaron el rol de la mujer campesina en los procesos de movilización y organización, así como en la reivindicación de sus derechos. Entre otras cosas, resaltaron que otro aspecto fundamental de las ZRC es la práctica y defensa de la soberanía alimentaria, “que da cuenta de la importancia que tiene la economía del cuidado y los trabajos reproductivos, principalmente realizados por las mujeres, para la economía campesina. Para ellas, esta economía y trabajos no son reconocidos a pesar de contribuir a la economía de todo el país”192.

5. Se refirieron al campesinado como sujeto de conservación, sobre lo cual explicaron que uno de los aspectos importantes a considerar en la territorialidad ejercida por las comunidades campesinas, es la relación que establecen con el entorno natural del espacio que habitan. Por eso, “en un territorio campesino, es posible encontrar una configuración espacial en donde se conjugan áreas de bosque conservado con áreas destinadas para el desarrollo de modelos productivos, como la agricultura o el pecuario, no siendo posible, a veces, delimitar con facilidad en donde empieza la una y termina la otra”193. De ahí que el reconocimiento del derecho al territorio de las comunidades campesinas no solo es del espacio físico, sino de las formas de habitarle.

6. Resaltaron que las ZRC de Sumapaz, Losada-Guayabero y Güejar-Cafre limitan con Parques Nacionales Naturales y en esas zonas se identifican apuestas importantes del manejo del territorio que favorecen la conservación.

José Antonio Ocampo194

1. Indicó que la reforma agraria de 1994 buscó proteger al pequeño campesino y evitar la concentración de la tierra en pocas manos (latifundios) o en territorios baldíos.

2. Explicó que las ZRC buscan promover el ordenamiento productivo y social de las tierras rurales, la protección y consolidación de los usos agropecuarios eficientes, la reconversión de los usos agropecuarios ineficientes, la promoción de la economía rural, el control de la frontera agrícola, el aprovechamiento conforme al uso productivo agropecuario y sostenible del suelo, la garantía de los derechos de la población campesina, entre otras. Estas zonas permiten que el Estado tenga una mayor presencia en los territorios.

Grupo Mutis de la Universidad del Rosario195

1. Señalaron que el amicus tiene como objetivo presentar algunos resultados de la investigación realizada entre noviembre de 2018 y marzo de 2019 en el territorio de Sumapaz para apoyar la ZRC de ese lugar.

2. Entre otros, los intervinientes destacaron 4 hallazgos principales: i) la presencia actual de los campesinos en Sumapaz tiene una larga historia organizativa tras de sí en la cual se ha destacado una fuerte organización campesina que ha buscado garantías y reconocimientos

institucionales para proteger los derechos del campesinado; ii) la organización campesina ha logrado implementar diversas estrategias que fomentan el bienestar humano y ambiental de manera paralela, reflejado principalmente en la implementación de iniciativas productivas sostenibles que mantienen la economía campesina; iii) las valoraciones del campesinado sumapaceño se han construido en una simbiosis entre los modos de vida campesinos y los cambios en el entorno natural. Estas valoraciones, prácticas y saberes campesinos han estado amenazados muchas veces por actores externos o por los embates de la guerra, por lo que se hace necesaria la consolidación de la ZRC como un mecanismo de defensa y protección de los derechos del campesinado; y iv) la larga trayectoria de la organización campesina, así como las estrategias autónomas -históricas- de cuidado ambiental y manejo del territorio sientan las bases para la constitución de la ZRC que puede potencializar, fortalecer y proteger muchos de los factores económicos, ambientales y sociales del campesinado sumpaceño.

3. Hicieron alusión a la larga historia de organización campesina en el páramo de Sumapaz, razón por la cual el proceso de reconocimiento de la ZRC debe considerar como uno de los elementos sustanciales esa trayectoria organizativa. Señalaron que “el sufrimiento de la persecución por parte de los hacendados y de la Violencia han marcado una de las principales motivaciones del campesinado para constituir una Zona de Reserva Campesina. De acuerdo con varios líderes campesinos entrevistados durante la investigación, el campesinado sumapaceño ha sufrido los estragos de la violencia y el conflicto armado durante casi toda su historia y, por ello, se han organizado para garantizar la paz de la población en el marco de figuras estatales reconocidas. Incluso, para muchos pobladores locales la necesidad de tener una Zona de Reserva Campesina reconocida está ligada a mantener la paz en el territorio y proteger al campesinado de las amenazas de actores externos”196.

4. Mencionaron que, así como la figura de la ZRC permitiría una mayor protección y garantías sobre los derechos de las comunidades campesinas de Sumapaz, también implica una serie de retos y trabajos por hacer: i) el desconocimiento de algunas personas frente a lo que implica la figura legal de la ZRC; ii) la heterogeneidad organizativa de cada vereda; iii) la pregunta sobre cómo garantizar la permanencia de las nuevas generaciones en el territorio; iv) promover la participación de las mujeres en espacios organizativos; v) los retos alrededor de la producción de la papa en Sumapaz; y vi) la importancia de seguir reproduciendo estrategias de conservación.

Instituto Distrital de Patrimonio Cultural197

1. Estimaron que se constituye en una oportunidad histórica que las ZRC sean reconocidas en los instrumentos oficiales del ordenamiento y que se avance en una deuda histórica con estos territorios y sus gentes que desde finales de los años 90 del siglo XX han estado clamando por la materialización de los marcos normativos y de política.

2. Señalaron que el Sumapaz se ha consolidado como un paisaje cultural producto de la interrelación entre grupos sociales, comunidades con su territorio o la naturaleza, referentes de procesos históricos, económicos, sociales, políticos, culturales o espirituales, que ilustran las formas de ocupación y manejo del territorio, por lo tanto, son factores de identidad,

pertenencia o ciudadanía, contienen bienes, manifestaciones, productos y todos los elementos que son expresiones de la identidad cultural y representativos de una región definida e ilustran los elementos culturales esenciales y distintivos; mediante la valoración y el manejo sostenible de estos lugares se posibilita, de manera efectiva, el goce de los derechos bioculturales.

Gabriel John Tobón Quintero198

2. Recordó que uno de los fenómenos más característicos del problema agrario colombiano es la excesiva concentración de la tierra en manos de un reducido y privilegiado número de propietarios. Al respecto, puso de presente que el problema agrario colombiano se ha complejizado desde finales del siglo XX y lo que va del XXI, asumiendo nuevas formas y expresiones, como el inusitado aumento de la concentración y despojo de la tierra, la persistencia del conflicto armado interno, el desplazamiento y despojo forzado, la presencia de cultivos ilícitos y el narcotráfico, y las ambiciones de poner de las élites políticas nacionales y regionales.

3. Por ese motivo, consideró que la constitución de las ZRC, es una de las alternativas de las que dispone el Estado para disminuir los altos niveles de concentración de la tierra y mejorar el tipo de estructura agraria que por décadas ha predominado en el país basada en el latifundio.

Manuel Enrique Pérez Martínez200

Se refirió al origen de la figura de ZRC y su implementación a través de un esquema de ejecución que se construyó en conjunto con el Banco Mundial. Además, allegó como anexo el libro “Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural”.

Flavio Bladimir Rodríguez201

1. Explicó que, desde la Constitución del 91, el reconocimiento de las diferencias culturales se vinculó esencialmente a lo étnico. El campesinado y las organizaciones campesinas han construido su identidad históricamente a partir de su condición como sujetos económicos y políticos. En este sentido, se encuentran distantes de un reconocimiento como sujetos étnicos, aunque esto no significa negar su condición de sujeto cultural.

2. Sostuvo que la territorialidad campesina hace parte de las vidas campesinas en su relación con las políticas estatales y los intereses empresariales que han establecido las desigualdades y diferencias que produce la diversidad de formas de vida campesina en las regiones del país. Por ello, consideró que las zonas de reservas campesinas son una forma de reconocimiento del papel histórico que han desempeñado las vidas de los campesinos al conformar sus formas específicas de vivir en comunidad.

Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil -Resnatur-202

1. Estimó importante pronunciarse sobre la creación de la ZRC de Sumapaz, sustentada, por una parte, en el trabajo que se realiza desde la escala local a través de la Reserva Natural Suma-Paz y, por otra parte, desde el enfoque que Resnatur viene aplicando recientemente,

en el que se busca reconocer y destacar formalmente las iniciativas de conservación de la biodiversidad y producción sostenible configuradas desde el territorio.

2. Comentó que las ZRC son impulsadas por diferentes tipos de actores que han promovido el manejo sostenible de la biodiversidad. Bajo este contexto, Colombia ha asumido recientemente el compromiso de reconocer formalmente estas otras formas de conservación de hecho que existen en Colombia hace más de un siglo.

3. Por eso consideró importante reconocer las iniciativas de campesinos que manejan su territorio de manera armónica y sostenible como sucede en el marco de las ZRC.

Juan Pablo Vera Lugo y otros203.

1. Luego de hacer alusión a diferentes consideraciones socio culturales sobre la discriminación histórica de las poblaciones campesinas en Colombia, presentaron las razones por las cuales es necesario, a su juicio, consolidar una línea jurisprudencial que, en el contexto de discriminación histórica de la población campesina, reconozca una conexión entre la violación a su derecho al debido proceso y la vulneración del derecho al territorio e igualdad material.

2. En cuanto al caso concreto, indicaron que la postergación indefinida de los procesos de constitución de reservas campesinas es una violación directa y flagrante al contenido del derecho al acceso a la tierra. Pese a que las comunidades implicadas tienen todos los requisitos necesarios establecidos por el acuerdo 024 de 1996, la ANT no ha sido diligente en su trámite, según los parámetros establecidos para el cumplimiento de sus obligaciones.

En el siguiente cuadro se ilustra la coincidencia de las pruebas e intervenciones solicitadas, así como de los conceptos recibidos en calidad de amicus curiae:

Solicitud del accionante e intervenciones sugeridas

Pruebas y conceptos recibidos

Organizaciones accionantes

Rodrigo Uprimny Yepes, apoderado de las organizaciones accionantes allegó contestación al Auto 1192 de 2021

Anzorc

Anzorc allegó contestación al Auto 1192 de 2021.

Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali

Se recibió concepto del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali (Anexo II)

Observatorio de Tierras (antes Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria)

Se recibió concepto del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria -ORRDPA- (Anexo II)

Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

—

Grupo Mutis de la Universidad del Rosario

Se recibió concepto del Grupo Mutis de la Universidad del Rosario (Anexo II)

Grupo de investigación en Política y Sostenibilidad de la Universidad EAN

—

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA

—

Contraloría General de la Nación

—

Procuraduría General de la Nación

—

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo allegó contestación al Auto 1192 de 2021

ANT

La ANT allegó contestación al Auto 1192 de 2021

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural allegó contestación al Auto 1192 de 2021

Académicos expertos en el tema como Darío Fajardo, José Antonio Ocampo, Cecilia López, o Manuel Alfonso Ramos

Se recibieron conceptos de Darío Alcides Fajardo Montaña, Juan Pablo Ruiz Soto, Manuel Ramos Bermúdez, José Antonio Ocampo, Gabriel John Tobón Quintero, Manuel Enrique Pérez Martínez,

Flavio Bladimir Rodríguez, y Juan Pablo Vera Lugo y otros. Además, fueron allegados conceptos de Reserva Natural Suma-Paz, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y de la

Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil -Resnatur-. (Anexo II).

ANEXO III

ZRC

Actuaciones

Losada-Guayabero

1. Solicitud de constitución de la ZRC: 12 de abril y 24 de noviembre de 2011.

2. Inicio de la actuación administrativa: Resolución 0431 de 2012.

3. Entrega del Plan de Desarrollo Sostenible: 26 de septiembre de 2014.

4. Audiencia pública: 8 de octubre de 2016.

5. Respuesta a peticiones sobre el estado del proceso: 17 de diciembre de 2019 y 3 de marzo de 2020.

6. Audiencia por la tierra, el territorio y el campesinado realizada por la Procuraduría General de la Nación por solicitud de las organizaciones campesinas para que se informara el estado del proceso: 31 de julio de 2020.

Tiempo transcurrido desde la última actuación: 4 meses, 22 días.

Sumapaz

1. Solicitud de constitución de la ZRC: 4 de agosto y 21 de septiembre de 2011.

2. Inicio de la actuación administrativa: Resolución 03180 de 2011.

3. Entrega del Plan de Desarrollo Sostenible: 16 de mayo de 2013.

4. Audiencia pública: 27 de agosto de 2016.

5. Respuesta a peticiones sobre estado del proceso: 12 de diciembre de 2019 y 3 de marzo de 2020.

6. Solicitud de impulso por parte de la Procuraduría: 21 de agosto de 2020.

7. Audiencia por la tierra, el territorio y el campesinado realizada por la Procuraduría General de la Nación por solicitud de las organizaciones campesinas para que se informara el estado

del proceso: 31 de julio de 2020.

8. Reunión de impulso al trámite convocada por la Procuraduría: 10 de septiembre de 2020.

Tiempo transcurrido desde la última actuación: 3 meses,12 días.

Güejar-Cafre

1. Solicitud de constitución de la ZRC: 11 de marzo y 20 de mayo de 2011.

2. Inicio de la actuación administrativa: Resolución 02059 de 2011.

3. Entrega del Plan de Desarrollo Sostenible: 13 de julio de 2012.

4. Audiencia pública: 5 de mayo de 2012.

5. Petición a petición sobre estado del proceso: 3 de marzo de 2020.

6. Audiencia por la tierra, el territorio y el campesinado realizada por la Procuraduría General de la Nación por solicitud de las organizaciones campesinas para que se informara el estado del proceso: 31 de julio de 2020.

Tiempo transcurrido desde la última actuación: 4 meses, 22 días.

ANEXO IV

ZRC de Losada-Guayabero, municipio de la Macarena, Meta

De la lectura de las pruebas que fueron allegadas al presente trámite se observa que, en el marco del proceso de constitución de la ZRC de Losada-Guayabero, se adelantaron las siguientes actuaciones:

Etapa

Actuaciones

Iniciación de la actuación administrativa

(art. 4) y contenido de la solicitud

(art. 5)

Mediante oficios del 12 de abril y 24 de noviembre de 2011, Ascal-G radicó ante el Incoder la solicitud de constitución de ZRC204. En el primer documento indicó que la asociación buscaba “la consolidación de la economía campesina, el acceso a la tierra, el ordenamiento ambiental del territorio y el desarrollo rural de la región”. De igual forma, precisó que su función misional era “proteger y conservar el medio ambiente, los recursos naturales, fauna y flora, fuentes hídricas, la estabilidad y el arraigo del campesinado”205. En el segundo documento la asociación solicitó el inicio formal de la actuación administrativa y describió el área correspondiente206.

Trámite

(art. 6)

En la Resolución núm. 0431 del 23 de marzo de 2012, el Incoder resolvió “iniciar la actuación administrativa y el trámite para la selección, delimitación y constitución de una Zona de Reserva Campesina” (art. 1). Allí la entidad dio traslado de la solicitud y de los documentos que justifican la iniciación del trámite al director de la Corporación Autónoma de la Macarena – Cormacarena y al Consejo Municipal de Desarrollo Rural de la Macarena – CMDR para que presentaran las observaciones y recomendaciones pertinentes (art. 5)207.

-PDS-

(art. 7)

Según informaron los accionantes, Ascal-G, aunando esfuerzos con el Incoder, logró la construcción de documentos de caracterización de la región que servirían como insumos para la formulación del PDS. Como resultado de lo anterior, en oficio enviado al Incoder el 26 de septiembre del 2014, Ascal-G hizo entrega formal del PDS208.

Posteriormente, por petición de la ANT, mediante la Resolución núm 1003 del 26 de septiembre de 2016, el Ministerio del Interior certificó que no se registraba presencia de comunidades indígenas, minorías, ROM, comunidades negras, afrocolombianas, raizales ni palenqueras en el área del proyecto de ZRC209.

Audiencia pública

(art. 8)

Según se evidencia en el acta correspondiente, el 8 de octubre de 2016 se llevó a cabo la audiencia pública para el proceso de constitución de la ZRC. En el documento se plasmaron los acuerdos, observaciones, recomendaciones y acciones a seguir en relación con el PDS210.

En la misma fecha, la Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios presentó un concepto sobre el PDS en el que consignó algunas recomendaciones211. Indicó que según

el PDS, el proceso de constitución fue suspendido por el Incoder, que presuntamente se negó a convocar la audiencia pública aduciendo razones de alto gobierno y dejando la iniciativa condicionada a las negociaciones en La Habana. Al respecto, aseguró que “el procedimiento de constitución de ZRC es un procedimiento regulado por la Ley 160 de 1994, decreto 1777 de 1996 y acuerdo 024 del INCORA, por lo que no puede estar sometido a consideraciones políticas sino de carácter técnico”212. En todo caso, destacó que el PDS no cumplía a cabalidad con las exigencias del Acuerdo 024 de 1996: i) carencias conceptuales, declaraciones políticas y consideraciones jurídicas en detrimento de lo técnico; ii) necesidad de incorporación de propuestas de proyectos de transformación de sistemas productivos basados en la coca hacia sistemas silvopastoriles de ganadería doble propósito sostenibles.

Posteriormente, Cormacarena presentó sus observaciones al PDS y señaló que los diferentes proyectos o actividades que se pretenden desarrollar, deberán estar acordes con los programas y proyectos planteados dentro del PIMA. También puso de presente algunos errores conceptuales que estimó pertinente aclarar213.

En respuesta a una solicitud presentada por el apoderado de los accionantes ante la ANT sobre el estado actual de las solicitudes de ZRC, esta entidad, mediante oficio del 17 de diciembre de 2019 informó, específicamente sobre la ZRC de Losada-Guayabero, que “se encuentra pendiente de elaborar el proyecto acuerdo de constitución de ZRC para ser presentado a la Oficina Jurídica y emitan el concepto de viabilidad para tener en cuenta dentro del orden del día de próxima reunión ante el Consejo Directivo de la ANT”214.

El 3 de marzo de 2020, en respuesta a una nueva petición presentada por el apoderado de los accionantes, la ANT mencionó que, en relación con la ZRC de Losada Guayabero, la entidad adelantó durante el segundo semestre de 2016 la audiencia pública para la socialización del PDS “e igualmente identificó la necesidad de algunos documentos compilados en el expediente”215. Así mismo, indicó que “hasta el momento no existe un cronograma [de actuación] previsto, sin embargo dentro del Plan de Acción para la presente vigencia se espera ajustar los documentos necesarios para cada uno de los procesos de manera que se pueda dar continuidad al trámite de constitución de las zonas antes mencionadas”216.

El 28 de julio de 2020, la ANT respondió varias preguntas en el marco de la Audiencia por la Tierra, el Territorio y el Campesinado, convocada por la Procuraduría General de la Nación y que se llevó a cabo 31 de julio de ese año. En respuesta al interrogante sobre el estado del proceso de constitución de la ZRC de Losada-Guayabero, la entidad informó que “con oficio radicado No. 20204300215291 del 05 de marzo de 2020 solicitó al Director UNODC, certificar sobre presencia de cultivos ilícitos en la zona pretendida no obstante, no se ha recibido

respuesta sobre la petición”217.

Decisión

(art. 9)

En cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en sentencias de instancia proferidas el 8 de marzo de 2021 y 26 de abril de 2021, respectivamente, la ANT presentó un plan de trabajo sobre las actuaciones que adelantaría para culminar el trámite de constitución de la ZRC. Así mismo, se llevaron a cabo tres mesas técnicas los días 19 de marzo, 16 de junio y 20 de agosto de 2021.

(i) El 26 de octubre de 2021, el Consejo Directivo de la ANT expidió el Acuerdo núm. 187 de 2021, mediante el cual dispuso no constituir ni delimitar la ZRC de Losada-Guayabero, por no reunir los aspectos definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996. En dicho acto administrativo la entidad indicó que, en cumplimiento de los fallos de tutela, realizó un diagnóstico sobre la necesidad de actualizar los PDS. Al respecto, señaló:

“Se realizaron solicitudes de cruces cartográficos, conforme lo dispone el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996 y otras bases de información, con el objetivo de identificar el traslape con [territorios y pretensiones étnicos, áreas protegidas, ordenamiento territorial y ambiental, minas antipersona y cultivos ilícitos] (…) Sin embargo, la respuesta por parte tanto de las Organizaciones Accionantes y las Organizaciones Acompañantes fue tajante, en el sentido de señalar que esto no era viable y por el contrario lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, posición que quedó establecida en el acta de las mesas realizadas el día 19 de marzo de 2021”218.

La ANT recordó que según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996, no procederá la constitución de ZRC en los territorios indígenas. Sobre el asunto a resolver, aseguró que de acuerdo con lo informado por la subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT “se presenta traslape del polígono presentado de constitución de la ZRC de Losada-Guayabero (…) con una pretensión territorial (solicitud de constitución de resguardo indígena) de una minoría étnica”219. Además, comentó que, una vez revisado el expediente, la expectativa territorial no ha variado.

De otra parte, mencionó que el 1 de septiembre de 2021, la Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal – Oficina del Alto Comisionado para la Paz, certificó que “este municipio se priorizó y asignó para operaciones de desminado humanitario. Sin embargo, debido a la itinerancia del conflicto armado, ante la presencia

constante de grupos armados organizados (…) la instancia interinstitucional de desminado humanitario desasignó y a la fecha no está siendo intervenido con esa labor humanitaria”220.

Finalmente, sostuvo que el PDS incumplió los siguientes requisitos exigidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996: i) no se acredita la delimitación y descripción geográfica del área respectiva por el traslape con la pretensión étnica; ii) no se identifican con claridad los conflictos de orden económico reconocidos por las comunidades; iii) no se identifican los programas de reforma social agraria que deban adelantarse; iv) es necesario complementar el PDS con los planes y proyectos que lo conforman, determinar el actor, elaborar la proyección de la inversión financiera y señalar las actividades que se pretenden desarrollar; v) se debe actualizar el estado de la tenencia de la tierra; vi) no se tiene información sobre los criterios para el ordenamiento ambiental del territorio; y vii) no se determinaron de manera precisa las áreas que no pueden ser objeto de ocupación y explotación221.

(ii) El 28 de enero de 2022, el Consejo Directivo de la ANT confirmó la decisión mediante el Acuerdo núm. 218 de 2022 y le informó a Ascal-G que esta decisión no restringía la posibilidad de presentar una nueva solicitud de ZRC. Sobre cada uno de los puntos que fueron objeto de reposición, indicó:

Traslape parcial con pretensión étnica: indicó que siguiendo el precedente establecido en las Sentencias T-052 y 713 de 2017, adelantó todas las actuaciones tendientes a evitar un posible conflicto territorial, pues “consultó al Ministerio del Interior la posibilidad y necesidad de realizar una consulta (…) a la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT, en aras de contar con la certificación de existencia o no de traslapes con comunidades étnicas en el territorio pretendido”222. Ante la respuesta del Ministerio según la cual no era necesaria la consulta previa, requirió nuevamente una certificación sobre el traslape, recibiendo como respuesta nuevamente que este se presenta con el territorio ancestral de la comunidad Tinigua. En consecuencia, sostuvo que “se debían encontrar fórmulas de armonización que permitieran dar efectividad plena a los dos intereses en juego, tal como se intentó por parte de la Entidad, sin lograr obtener una definición a la problemática en el término perentorio otorgado en fallo de tutela”223.

Razones de seguridad por presencia de artefactos explosivos: aclaró que el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996 no restringe el cumplimiento de los requisitos a los enlistados en esa disposición. Por eso resaltó la importancia de la seguridad e integridad de las personas representadas en las comunidades y de los funcionarios que adelantan acompañamiento en el territorio. Recordó que, según la Sección Tercera del Consejo de Estado, los daños causados a la población civil con minas antipersonal comprometen la responsabilidad del Estado por falla en el servicio, razón por la cual consideró que prevalece la obligación de

efectuar el proceso de Desminado Humanitario en cualquier territorio donde estos artefactos sean evidenciados. En todo caso, aclaró que este era un elemento adicional de análisis, más no factor determinante para la no constitución de la ZRC224.

ANEXO V

ZRC de Sumapaz, Cundinamarca

De la lectura de las pruebas que fueron allegadas al presente trámite se observa que, en el marco del proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz, Cundinamarca, se adelantaron las siguientes actuaciones

Etapa

Actuaciones

Iniciación de la actuación administrativa

(art. 4) y contenido de la solicitud

(art. 5)

Mediante oficios del 4 de agosto y 21 de septiembre de 2011, la Junta Directiva del Sindicato de Sintrapaz y Asojuntas radicaron ante el Incoder la solicitud de constitución de ZRC en la localidad de Sumapaz. En el primer documento se refirieron a las consideraciones que motivaron la petición, a los aspectos físicos y político-administrativos del territorio, y a los propósitos de la constitución de la ZRC225. En el segundo, la asociación solicitó la expedición del acto administrativo que diera inicio a la actuación administrativa226.

Trámite

(art. 6)

Mediante la Resolución núm. 03180 del 25 de noviembre de 2011, el Incoder resolvió “iniciar la actuación administrativa y el trámite para la selección, delimitación y constitución de una Zona de Reserva Campesina” (art. 1). La entidad dio traslado de la solicitud y de los documentos que justifican la iniciación del trámite al director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al alcalde de la localidad de Sumapaz, a la Unidad Local de Desarrollo – ULDER y al Comité Intersectorial del Desarrollo Rural de la localidad de Sumapaz para que presentaran las observaciones y recomendaciones pertinentes (art. 5)227.

El 26 de junio y 4 de julio de 2012, se llevaron a cabo una reuniones de seguimiento al proceso de constitución de la ZRC, donde se presentaron los avances de los diferentes actores del proceso y diferentes proposiciones228.

Plan de Desarrollo Sostenible

-PDS-

(art. 7)

Según informaron los accionantes, Asosumapaz y las organizaciones representantes de los intereses campesinos de la región, aunando esfuerzos con el Incoder y otras instituciones públicas y privadas, logró la construcción de documentos de caracterización de la región que servirían como insumos para la formulación del PDS. Como resultado de lo anterior, en oficio enviado al Incoder el 16 de mayo de 2013, Asosumapaz hizo entrega formal del PDS229.

Por petición del Incoder, mediante la Resolución núm 1327 del 12 de septiembre de 2013, el Ministerio del Interior certificó que no se registraba presencia de comunidades indígenas, minorías, ROM, comunidades negras, afrocolombianas, raizales ni palenqueras en el área del proyecto de ZRC230.

En concepto técnico núm. 20132400004566 del 10 de octubre de 2013, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP certificó que en la información suministrada por Asosumapaz venían dos registros. El primero, compuesto por 2 polígonos que “no se encuentran traslapados con ninguna área del SINAP pero sí completamente colindantes con el Parque Nacional Natural de Sumapaz”. El segundo, que contiene 1 polígono “que se encuentra completamente traslapado con el límite del PNN Sumapaz”231.

El 27 de octubre de 2013, la CAR de Cundinamarca, mediante oficio No. 20132132452, emitido por la Subdirectora de Administración de Recursos Naturales y Áreas Protegidas, dio su concepto favorable a la constitución de la ZRC: “la Corporación manifiesta que no tiene objeción al establecimiento de la mencionada reserva campesina, siempre y cuando se dé estricto cumplimiento al régimen de usos establecido”232.

Audiencia pública

(art. 8)

Posteriormente, el 29 de septiembre de 2015, el Incoder dio respuesta a una solicitud de la señora Carolina Puello González, remitida por la veeduría delegada para la atención de quejas y reclamos, en la que pedía una explicación en relación con la audiencia pública. La

entidad expuso lo siguiente:

“[E]n diversos momentos la entidad ha expresado su disposición de llevar a cabo la audiencia, decisión que se les ha indicado a las comunidades, pero que infortunadamente no hemos podido adelantar como ha sido el propósito.

Es importante aclararle que la Gerencia General ha recibido, a partir de diversas reuniones de gestión con el alto gobierno, orientaciones en el sentido de mantener durante algún tiempo prudente espera en el desarrollo de asuntos relacionados con las Zonas de Reserva Campesina, hasta tanto se definan algunos criterios de política que aclaren y dilucida el camino a seguir para reanudar las acciones pendientes, lo que desde luego incluye el desarrollo de la audiencia pública de constitución de la ZRC de Sumapaz. (…)

El artículo 8° (…) no fija tiempo límite para el desarrollo de [la audiencia]. En ese sentido, y asumiendo esta condición que otorga la ley, les pedimos algún nivel de paciencia para determinar muy pronto resolver esta situación (…)”234.

Finalmente, la audiencia pública fue convocada para el 27 de agosto de 2016235 en la que se presentó a los asistentes el PDS, se resolvieron las preguntas formuladas, se pactaron los compromisos, se construyeron las conclusiones de la actividad y se levantó el acta de la audiencia donde constan los acuerdos, observaciones, recomendaciones y acciones a seguir236.

En oficio radicado el 7 de marzo de 2017 ante la ANT, Sintrapaz informó que el 4 de febrero de ese año se adelantó una reunión donde se adelantaron los ajustes al PDS. En consecuencia, allegaron el PDS ajustado y la respuesta a las observaciones hechas por la Secretaría Distrital de Ambiente237.

El 5 de junio de 2017 la ANT presentó las observaciones al PDS238 y el 29 de junio y 28 de julio de 2017 se llevaron a cabo dos mesas técnica para definir la ruta de los ajustes a realizar al PDS239.

En septiembre de 2017, la ANT presentó el borrador de Acuerdo “Por el cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz”. El 2 de octubre de 2017, la jefe de la oficina jurídica de la ANT, le remite al Director de Acceso a Tierras de la Agencia, el concepto

jurídico emitido por esa oficina sobre el proyecto de acuerdo y concluye que, “se encuentra acorde y acata de manera general los lineamientos necesarios para su realización contemplados en la Constitución Política y la Ley” 240.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió la Resolución 1434 del 14 de julio 2017 “Por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras disposiciones”, delimitación que se superpone en un alto porcentaje con el área pretendida como de ZRC. Sin embargo, el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en fallo del 11 de septiembre de 2019, consideró que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, petición, trabajo y participación ambiental durante el proceso de delimitación del páramo. Por lo tanto, ordenó dejar sin efecto la resolución.

El 11 de diciembre de 2017 se llevó a cabo la Décima Quinta Sesión del Consejo Directivo de la ANT donde se dispuso, entre otras cosas, retirar el proyecto de acuerdo del orden del día debido a que se debían realizar ajustes necesarios. El delegado del Ministerio de Ambiente dijo que “el proyecto de Acuerdo se analizó encontrándose algunos vacíos en los elementos normativos, el páramo fue recientemente delimitado mediante la Resolución 1434 de 2017, esto no se ve reflejado en la presentación realizada”. Propuso que el PDS fuera “actualizado y ajustado, se debe reconocer la prohibición de las actividades agropecuarias y debe comunicarse a los campesinos esta situación actual, de manera que no se generen falsas expectativas con relación a la producción agropecuaria”, Refirió que “el acuerdo debe dejar expreso que no se debe atender actividades agropecuarias en las zonas de páramo… por lo que este plan de desarrollo sostenible no correspondería, lo que impediría la toma de decisión”241.

Sin embargo, en Acta del 2 de febrero de 2018 quedaron consignadas las razones técnicas por las cuales no se realizó la votación del proyecto de acuerdo. En la reunión, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- indicó que “si bien es cierto no existe restricción legal para la declaratoria de la ZRC también lo es que al estar ubicada en zona de páramos no podrá cumplir muchos de los objetivos propuestos para la figura, como son la adjudicación de predios, la implementación de proyectos productivos agropecuarios y el fortalecimiento de la actividad agropecuaria. Por lo tanto, la UPRA recomienda la propuesta de la declaratoria de zona de reserva campesina en las áreas que no tienen traslape con la zona de páramo (…) y con las áreas restantes se sugiere contemplar la idea de crear otra figura distinta como por ejemplo un distrito de manejo integrado”242.

A su vez, el Ministerio de Ambiente mencionó que al interior del páramo Cruz Verde-Sumapaz “no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración ni explotación de recursos naturales no renovables (…) el PDS debe reconocer que solo en el 20% del área se

podría desarrollar actividades agropecuarias”243. Por su parte, los miembros de la comunidad adujeron que habitan la región desde hace muchas décadas, conocen su territorio y “tienen un objetivo común con la institucionalidad que es el cuidado del páramo, motivo por el cual afianza su intención de constituirse como ZRC para (…) que sirva como un instrumento para el cuidado del medio ambiente y la implementación de prácticas productivas que no generen impacto en el mismo”244. Así mismo, manifestó su inconformidad en realizar cambios al PDS porque el mismo es claro en señalar el tipo de ecosistema en el que habitan y las medidas que se implementan para su especial cuidado.

El 23 de marzo de 2018, Sintrapaz entregó el documento mediante el cual realizó los ajustes al PDS el cual fue socializado según consta en el acta de esa misma fecha245. Se trata de un documento técnico anexo al PDS246.

El día 20 de febrero de 2019, el Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras, mediante el Auto No. 1 de Vigilancia Especial No. 6/19, designó a la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental de Bogotá, como vigilante especial para el procedimiento de constitución de la ZRC de Sumapaz247. La procuradora solicitó a la ANT información sobre el estado del proceso de constitución de la ZRC248.

En respuesta a lo anterior, la ANT informó el 12 de diciembre de 2019 que con la expedición de la Resolución 1434 de 2017 se estimó necesario que el PDS se ajustara a los lineamientos de ese acto administrativo. Por ese motivo se realizaron varias mesas técnicas, esta vez con la participación de la CAR Cundinamarca. Aclaró que “uno de los requerimientos más importantes desde la máxima autoridad ambiental, es el de ajustar la zonificación en el área pretendida como ZRC, tarea que no es posible realizar hasta tanto la Corporación Autónoma Ambiental no realice esta zonificación e informe sobre los resultados de la misma. Por lo anterior, resultan imperativas las acciones de la Máxima Autoridad Ambiental toda vez que son vinculantes al interior del trámite de constitución de esta Zona de Reserva Campesina”249.

El 8 de enero de 2020, la Procuradora solicitó a la CAR Cundinamarca (i) informar sobre las actuaciones adelantadas en relación con la zonificación que la Resolución 1434 impusiera (la cual delimita el páramo) y el estado de la referida zonificación; (ii) precisar si el proceso de zonificación ha contado con la participación de las comunidades campesinas; (iii) indicar cuáles son los efectos de la decisión judicial del 11 de septiembre de 2019 en relación con el proceso de zonificación250.

En respuesta a lo anterior, en oficios del 27 de enero251 y 3 de febrero de 2020252, la CAR

reconoció que la zonificación del páramo de Cruz Verde – Sumapaz aún no se ha iniciado "entre otras razones, porque el Gobierno Nacional expidió la Ley 1930 del 27 de julio de 2018 por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, en la cual se manifiesta que los Planes de Manejo Ambiental se realizarán en un plazo de 4 años y con un horizonte de implementación a 10 años. Es importante mencionar que la citada ley se encuentra en proceso de reglamentación ya que algunos conceptos quedaron muy generales y son insumo para la elaboración de usos y plan de manejo". Agregó que en razón de la decisión de tutela que dejó sin efectos la Resolución 1434 de 2017, la delimitación no tiene validez y el proceso de zonificación, régimen de usos y plan de manejo se encuentra suspendido.

El 8 de enero de 2020, la procuradora requirió y exhortó a la ANT para que adelantara "las acciones necesarias para dar impulso a la actuación administrativa, en tanto no resulta viable suspenderse de facto una actuación administrativa que fue inicada desde el 25 de noviembre de 2011"253.

En respuesta de 3 de marzo de 2020, al derecho de petición enviado por el apoderado de las comunidades campesinas, la ANT informó que el proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz se encontraba supeditado a que la CAR retomara el trámite de zonificación254.

En el marco de la "Audiencia por la tierra, el territorio y el campesinado" realizada el 31 de julio de 2020, la Procuraduría General de la Nación, por solicitud de las organizaciones campesinas, entre ellas las organizaciones accionantes, requirió a la ANT para que informara en qué estado se encontraba el proceso de constitución de la ZRC. El 28 de julio de 2020, la ANT reiteró que estaba sujeto al trámite que debía adelantar la CAR255.

Decisión

(art. 9)

En cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en sentencias de instancia proferidas el 8 de marzo de 2021 y 26 de abril de 2021, respectivamente, la ANT presentó un plan de trabajo sobre las actuaciones que adelantaría para culminar el trámite de constitución de la ZRC. Así mismo, se llevaron a cabo cuatro mesas técnicas los días 18 de marzo, 16 de junio, 6 de julio y 18 de agosto de 2021.

(i) El 26 de octubre de 2021, la ANT expidió el Acuerdo 188 de 2021 mediante el cual dispuso no constituir ni delimitar la ZRC de Sumapaz por no reunir los aspectos definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996. En ese acto administrativo, la ANT indicó que en cumplimiento de los fallos de instancia se realizaron 6 mesas técnicas entre marzo y agosto

de 2021 y un diagnóstico sobre la necesidad de actualización del PDS. Al respecto señaló:

“Se realizaron solicitudes de cruces cartográficos, conforme lo dispone el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996 y otras bases de información, con el objetivo de identificar el traslape con [territorios y pretensiones étnicos, áreas protegidas, información relacionada con el ordenamiento territorial ambiental, minas antipersona y cultivos ilícitos].

Que en los espacios de socialización y mesas técnicas realizadas se expuso la necesidad de realizar la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible (…). Sin embargo, la respuesta por parte tanto de las Organizaciones Accionantes y las Organizaciones Acompañantes fue tajante, en el sentido de señalar que esto no era viable y por el contrario lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, posición que quedó establecida en el acta de la mesa realizada el día 18 de marzo de 2021”256.

La ANT consideró que “si bien la delimitación del páramo no es un condicionante para la constitución o no de la ZRC, sí influye directamente en la actualización del PDS y los proyectos formulados”. Al respecto, explicó que en la ZRC de Sumapaz “el 77.89% de la pretensión hace parte del páramo Cruz Verde, lo cual significa que uno de los objetivos principales de la constitución de la ZRC que es la adjudicación de baldíos no se puede concretar porque la extensión delimitada como páramo no tiene vocación agropecuaria”.

Puntualizó que la ANT se encuentra supeditada a que la CAR realice el trámite de zonificación, pero esta no se ha realizado, entre otras razones, por la expedición de la Ley 1930 de 2018 que está en proceso de reglamentación.

De otra parte, mencionó que el 1 de septiembre de 2021, la Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal – Oficina del Alto Comisionado para la Paz, certificó que “para la ciudad de Bogotá se registra un total de 105 operaciones de desminado militar en operaciones, realizados entre los años 2002 al 2015. (…) Actualmente existen 28 eventos abiertos que deberán ser investigados y que están ubicados en la zona 4 y en la zona 3 como riesgo residual”257.

Finalmente, sostuvo que el PDS incumplió los siguientes requisitos exigidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996: i) no se acredita la delimitación y descripción geográfica del área respectiva pues se incluyen dos áreas de pretensión diferentes; ii) no se cumple con la identificación de las características agroecológicas y socioeconómicas de la zona; iii) no se identifican los programas de reforma social agraria que deban adelantarse porque no está delimitada la zonificación; iv) no se realiza la formulación de proyectos encaminados al

desarrollo rural; y v) no se definen las normas básicas para la conservación y protección del suelo, no está determinada la zonificación del páramo, ni las actividades de bajo impacto258.

(ii) El 28 de enero de 2022, el Consejo Directivo de la ANT confirmó la decisión mediante el Acuerdo núm. 219 de 2022 y les informó a Sintrapaz y a Asosumapaz que esta decisión no restringía la posibilidad de presentar una nueva solicitud de ZRC. Sobre cada uno de los puntos que fueron objeto de reposición, indicó:

Traslape con el páramo Cruz Verde y ausencia de zonificación. Indicó que la delimitación del páramo y la zonificación "se constituyen en determinantes ambientales cuyos condicionantes y/o limitaciones no pueden ser desconocidas por la ANT en la medida que impactan directamente las líneas estratégicas y proyectos formulados en el Plan de Ordenamiento Ambiental Productivo Comunitario y en general el PDS en el cual se fundamenta el objeto de la ZRC"259. Reconoció que el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 abre la posibilidad de realizar actividades agropecuarias de bajo impacto en áreas de páramo, pero aclaró que esto está sujeto a la delimitación efectiva de los páramos y a la adopción de los planes de manejo ambiental y/o a las zonificaciones definidas por la CAR competente.

Razones de seguridad. Aclaró que el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996 no restringe el cumplimiento de los requisitos a los enlistados en esa disposición. Por eso resaltó la importancia de la seguridad e integridad de las personas representadas en las comunidades y de los funcionarios que adelantan acompañamiento en el territorio. Recordó que, según la Sección Tercera del Consejo de Estado, los daños causados a la población civil con minas antipersonal comprometen la responsabilidad del Estado por falla en el servicio, razón por la cual consideró que prevalece la obligación de efectuar el proceso de Desminado Humanitario en cualquier territorio donde estos artefactos sean evidenciados. En todo caso, aclaró que este era un elemento adicional de análisis, más no factor determinante para la no constitución de la ZRC260.

PDS: recordó que este es un documento que debe estar actualizado al momento de la toma de la decisión, requisito exigible si se tiene en cuenta que el PDS para esta ZRC data de 2012. Reiteró que la respuesta por parte de las organizaciones fue que la actualización no era viable y lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Ante esta posición, indicó que analizó el PDS de "2015" el cual tenía las carencias ya identificadas.

ANEXO VI

ZRC de Güejar Cafre, Meta

De la lectura de las pruebas que fueron allegadas al presente trámite se observa que, en el marco del proceso de constitución de la ZRC de Güejar Cafre, se adelantaron las siguientes actuaciones:

Etapa

Actuaciones

Iniciación de la actuación administrativa

(art. 4) y contenido de la solicitud

(art. 5)

Mediante oficios del 8 de marzo y 20 de mayo de 2011, Agrogüejar- radicó ante el Incoder la solicitud de constitución de ZRC. En el primer documento indicó que "en nuestra zona tenemos levantamientos topográficos de todos los predios, caracterización social de sus ocupantes, un trabajo organizativo y un proceso de discusión y capacitación de todos los campesinos que estamos comprometidos con el desarrollo y la conservación de este territorio por sus condiciones ambientales especiales"261. En el segundo documento la asociación sostuvo que "con gran esfuerzo hemos erradicado de manera manual y voluntaria más de 2000 hectáreas de cultivos de uso ilícito, y la zona de reserva campesina será la garantía para no recaer en la siembra de los mismos con un plan de desarrollo sostenible para la paz, la justicia social y la consolidación de nuestra economía campesina"262.

Trámite

(art. 6)

Mediante la Resolución núm. 02059 del 11 de agosto de 2011, el Incoder resolvió "iniciar la actuación administrativa y el trámite para la selección, delimitación y constitución de Zona de Reserva Campesina" (art. 1)263.

La entidad solicitó a Corpomacarena el concepto sobre la viabilidad ambiental de la delimitación de la ZRC264 y envió comunicación al alcalde municipal de Puerto Rico, para que la Alcaldía y por su conducto, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural de Puerto Rico, presentaran las observaciones y recomendaciones que fueren pertinentes y adjuntaran la documentación e información necesaria para la toma de decisiones, respecto de la solicitud de constitución de ZRC265.

Plan de Desarrollo Sostenible

-PDS-

(art. 7)

Según informaron los accionantes, Agrogüejar aunando esfuerzos con el Incoder, logró la construcción de documentos de caracterización de la región que servirían como insumos para la formulación del PDS. Señalaron que para lo anterior, Agrogüejar desplegó un trabajo articulado con Parques Naturales Nacionales, contó con el apoyo de la asociación alemana GIZ e impulsó todos los trámites a través de trabajo mancomunado, realizó bazares, rifas y colectas para llevar a cabo actividades como la socialización del PDS, talleres, capacitaciones. Como resultado de lo anterior, en oficio enviado al Incoder el 13 de julio de 2012, Agrogüejar hizo entrega formal del PDS266.

Audiencia pública

(art. 8)

Según se evidencia en el acta correspondiente, el 5 de mayo de 2012 se llevó a cabo la audiencia pública para el proceso de constitución de la ZRC267.

En memorando del 4 de febrero de 2014, la dependencia Coordinación Representación Judicial del Incoder, le informó a la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo que, una vez revisado el proyecto de acuerdo "por el cual se constituye y delimita una Zona de Reserva Campesina en la región del Güejar – Cafre, localizada en jurisdicción del Municipio de Puerto Rico, Departamento del Meta", se encontró que, "el mismo es viable, condicionado a los ajustes, aclaraciones y/o correcciones a que haya lugar, con base en las observaciones realizadas en el documento que se adjunta"268.

El Ministerio del Interior expidió la certificación número 1492 de 30 de septiembre del 2014 "Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse", en la que se concluyó que no se registra presencia de comunidades indígenas, Rom y minorías, ni de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el área del proyecto denominado TRÁMITE DE CONSTITUCIÓN DE UNA ZONA DE RESERVA CAMPESINA EN LA REGIÓN DE GÜEJAR – CAFRE, localizado en jurisdicción del municipio de Puerto Rico, departamento del Meta269.

En respuesta del 3 de marzo de 2020 al derecho de petición enviado por el apoderado de las comunidades campesinas, la ANT informó sobre el estado del proceso lo siguiente: "durante la vigencia 2018-2019 la ANT realizó procesos de acercamiento institucional y elaboró el primer borrador del proyecto de acuerdo donde identificó la necesidad de realizar algunos ajustes y/o actualizaciones a los documentos formulados en el marco del procedimiento. (…) Hasta el momento no existe un cronograma previsto, sin embargo dentro del Plan de Acción para la presente vigencia se espera ajustar los documentos necesarios para cada uno de los

procesos de manera que se pueda dar continuidad al trámite de constitución de las zonas antes mencionadas”270.

“Durante la presente vigencia, la ANT en aras de impulsar el trámite y actualizar la información con que cuenta, ha dado continuidad a los procesos iniciados por el extinto Incoder y es así que con oficio radicado No. 20204300215291 del 05 de marzo de 2020 solicitó al Director de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC, certificar sobre presencia de cultivos ilícitos en la zona pretendida no obstante, no se ha recibido respuesta sobre la petición realizada.

Paralelamente, procedió a través de oficio radicado No. 20204300216431 del 05 de marzo de 2020 a solicitar al Director del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, informes sobre presencia de cultivos de uso ilícito en el área de pretensión de la zona.

Finalmente, valga mencionar que la Agencia Nacional de Tierras ha previsto que una vez recibidos los insumos técnicos solicitados y arriba referenciados, y previo a la radicación a la oficina jurídica realizar un acercamiento con el Comité de Impulso de esta Zona de Reserva Campesina en proceso de constitución de cara ajustar y/o actualizar el Plan de Desarrollo Sostenible”271.

Adicionalmente sobre el cronograma existente para terminar dicho proceso el funcionario respondió: “Tal como se mencionó en la respuesta anterior no se tiene una fecha para la decisión de estas ZRC puesto que depende de las solicitudes realizadas y de ser necesario de la actualizar el Plan de Desarrollo Sostenible”272.

Decisión

(art. 9)

En cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en sentencias de instancia proferidas el 8 de marzo de 2021 y 26 de abril de 2021, respectivamente, la ANT presentó un plan de trabajo sobre las actuaciones que adelantaría para culminar el trámite de constitución de la ZRC. Así mismo, se llevaron a cabo tres mesas técnicas los días 30 de marzo, 18 de junio y 17 de agosto de 2021.

(i) El 26 de octubre de 2021, el Consejo Directivo de la ANT expidió el Acuerdo núm. 189 de 2021, mediante el cual dispuso no constituir ni delimitar la ZRC de Güejar Cafre, por no reunir los aspectos definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996. En dicho acto administrativo la entidad indicó que, en cumplimiento de los fallos de tutela, realizó un diagnóstico sobre la necesidad de actualizar los PDS. Al respecto, señaló:

"Que en los espacios de socialización y mesas técnicas realizadas se expuso la necesidad de realizar la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible (…). Sin embargo, la respuesta por parte tanto de las Organizaciones Accionantes y las Organizaciones Acompañantes fue tajante, en el sentido de señalar que esto no era viable y por el contrario lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, posición que quedó establecida en acta de las mesas de trabajo"273.

La ANT mencionó que el 1 de septiembre de 2021, la Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal – Oficina del Alto Comisionado para la Paz, certificó que "este municipio se asignó para operaciones de desminado humanitario el 13 de septiembre de 2016. Actualmente la intervención está suspendida debido a condiciones de seguridad"274.

Además, sostuvo que el PDS incumplió los siguientes requisitos exigidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996: i) no se acredita la delimitación y descripción geográfica del área respectiva porque existe una diferencia entre la pretensión vs la verificación cartográfica; ii) no se cumple con la identificación de los programas de reforma social agraria y de desarrollo rural; iii se debe actualizar el estado de la tenencia de la tierra; y vi) no existe concepto de la CAR sobre los criterios a tener en cuenta para el ordenamiento ambiental del territorio275.

Finalmente, indicó que en la región no pueden ser objeto de ocupación ni explotación las áreas localizadas dentro de la delimitación del Parque Nacional Natural Serranía La Macarena, las Zonas Protectoras Especiales, los territorios indígenas y las áreas de reserva forestal.

(ii) El 28 de enero de 2022, el Consejo Directivo de la ANT confirmó la decisión mediante el Acuerdo núm. 220 de 2022 y le informó a Agrogüejar que esta decisión no restringía la posibilidad de presentar una nueva solicitud de ZRC. Sobre cada uno de los puntos que fueron objeto de reposición, indicó:

Razones de seguridad por presencia de artefactos explosivos: aclaró que el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996 no restringe el cumplimiento de los requisitos a los enlistados en esa disposición. Por eso resaltó la importancia de la seguridad e integridad de las personas representadas en las comunidades y de los funcionarios que adelantan acompañamiento en el territorio. Recordó que, según la Sección Tercera del Consejo de Estado, los daños causados a la población civil con minas antipersonal comprometen la responsabilidad del Estado por falla en el servicio, razón por la cual consideró que prevalece la obligación de efectuar el proceso de Desminado Humanitario en cualquier territorio donde estos artefactos sean evidenciados. En todo caso, aclaró que este era un elemento adicional de análisis, más no factor determinante para la no constitución de la ZRC276.

PDS: recordó que este es un documento que debe estar actualizado al momento de la toma de la decisión, requisito exigible si se tiene en cuenta que el PDS para esta ZRC data de 2012. Reiteró que la respuesta por parte de las organizaciones fue que la actualización no era viable y lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Ante esta posición, indicó que analizó el PDS de 2012 el cual tenía las carencias ya identificadas.

Distrito de Manejo Integrado La Macarena Norte: indicó que es necesario actualizar el PDS teniendo en cuenta el Plan Integral de Manejo para el DMI La Macarena, pues la zonificación de esta última debe estar acorde con el PIM formulado para la ZRC. Aclaró que los DMI corresponden a una categoría de área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP. Por lo tanto, esta exigencia corresponde a aspectos relativos a la zonificación, lineamiento y disposiciones de uso del suelo según lo previsto en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.

1 La tutela es suscrita, igualmente, por el Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales; el Procurador 29 Judicial II Agrario y Ambiental; y la Procuradora 31 Judicial II Agraria y Ambiental. Cfr. Expediente digital, archivo “1 DEMANDA DE TUTELA.pdf”. P. 65.

2 Expediente digital, archivo “1 DEMANDA DE TUTELA.pdf”.

3 La Sala abordará con mayor detalle el trámite de cada ZRC en el análisis del caso concreto.

4 La entidad ordenó el traslado de la solicitud a la Corporación Autónoma Regional de la Macarena -Cormacarena- y al Consejo Municipal de Desarrollo Rural -CMDR- del municipio, para que presentaran las observaciones y recomendaciones pertinentes.

5 La entidad ordenó el traslado de la solicitud a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al alcalde de la localidad de Sumapaz, a la Unidad Local de Desarrollo y al Comité Intersectorial de Desarrollo Rural de la localidad de Sumapaz, para que presentaran las observaciones y recomendaciones pertinentes.

6 Expediente digital, archivo “1 DEMANDA DE TUTELA.pdf”. P. 16. Sobre ese punto, afirmaron que, en sentencia del 11 de septiembre de 2019, el Juzgado 40 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá dejó sin efectos la resolución núm. 1434 del 14 de junio de 2017 “Por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde – Sumapaz y se adoptan otras disposiciones”, pérdida de fuerza ejecutoria que entró a regir el 13 de septiembre de 2020. Lo anterior, al encontrar que durante el proceso de delimitación del páramo se vulneraron los derechos fundamentales de las comunidades que habitan en los 25 municipios que hacen parte del páramo.

7 Expediente digital, archivo “1 DEMANDA DE TUTELA.pdf”. P. 19.

8 Expediente digital, archivo “1 DEMANDA DE TUTELA.pdf”. P. 27.

9 Expediente digital, archivo “001 CUADERNO 1 PRIMERA INSTANCIA 1 VEZ.pdf”. P. 128.

10 Expediente digital, archivo “001 CUADERNO 1 PRIMERA INSTANCIA 1 VEZ.pdf”. P. 431.

12 Expediente digital, archivo “30 003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 1-3.

13 Expediente digital, archivo “001 CUADERNO 1 PRIMERA INSTANCIA 1 VEZ.pdf”. P. 137 y ss. El 4 de marzo de 2021, la ANT presentó nuevamente el escrito de contestación con ocasión de la declaratoria de nulidad. Cfr. Expediente digital, archivos “3 RESPUESTA ANT.PDF” y “30 003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 59 y ss.

14 Expediente digital, archivo “001 CUADERNO 1 PRIMERA INSTANCIA 1 VEZ.pdf”. P. 414 y ss. El 4 de marzo de 2021, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó nuevamente el escrito de contestación con ocasión de la declaratoria de nulidad. Cfr. “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 154 y ss.

15 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 104 y ss.

16 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P.106.

17 Ibid. P. 225 y ss.

18 Expediente digital, archivo “001 CUADERNO 1 PRIMERA INSTANCIA 1 VEZ.pdf”. P. 468 y ss. El 4 de marzo de 2021, el Ministerio del Interior presentó nuevamente el escrito de contestación con ocasión de la declaratoria de nulidad. Cfr. Expediente digital, archivo “2 RESPUESTA MINISTERIO DEL INTERIOR.pdf”.

19 Expediente digital, archivo “001 CUADERNO 1 PRIMERA INSTANCIA 1 VEZ.pdf”. P. 489 y ss.

20 También indicó que la acción no cumplió con el requisito de subsidiariedad porque los accionantes podrían haber acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a

través de la acción de cumplimiento. Cfr. Expediente digital, archivo “12 CONTESTACION MIN AMBIENTE.pdf”.

21 Expediente digital, archivo “8 RESPUESTA DNP.pdf”.

22 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 100 y ss.

23 Ibid. P. 248 y ss.

24 Ibid. P. 257 y ss.

25 Ibid. P. 266 y ss.

26 También indicó que los accionantes cuentan con otros mecanismos de defensa judicial para controvertir el procedimiento adelantado por la ANT. Cfr. Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 126 y ss.

27 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 275 y 276.

28 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 307 y ss.

29 También advirtió a la ANT y a su Consejo Directivo que en ningún caso deberían volver a incurrir en las omisiones que dieron lugar a la presente acción. Finalmente, aclaró que no desvincularía a ninguna de las entidades intervinientes, por cuanto de una u otra manera guardan relación con el trámite de constitución de ZRC hasta su culminación

30 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 328 y 329.

31 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 342 y ss.

32 Ibid. P. 347 a 352.

33 Ibid. P. 377 y ss.

34 Ibid. P. 384 y ss.

35 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 45 y ss.

36 Expediente digital, archivo “003.1 CUADERNO 1 JUZGADO 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 67 y ss.

37 Link de acceso en la acción de tutela. Expediente digital, archivo “003.1 CUADERNO 1 JUZGADO 11001318700820200007700 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 65.

38 Expediente digital, archivo “003.2 CUADERNO JUZGADO 2 11001318700820220000077 00 ENVIADO 2 VEZ.pdf”. P. 82 y 83.

39 Ibid.

40 Expediente digital, archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200077.pdf”. P. 33.

41 Expediente digital, archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200077.pdf”. P. 34.

42 Expediente digital, archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200077.pdf”. P. 37.

43 Las actuaciones en sede de revisión fueron adelantadas por la Sala Octava de Revisión que para ese momento estaba conformada por las magistradas Natalia Ángel Cabo y Diana Fajardo Rivera, y por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas. La conformación de las Salas varió a partir del 11 de enero de 2023.

44 Expediente digital, archivo “8348353_2021-09-07_JOSE ANTONIO OCAMPO_4_REV.pdf”. P. 2.

45 Expediente digital, archivo “8348353_2021_-09-09_EDUIN DIMATE CARVAJAL_12_REV.pdf”.

46 Expediente digital, archivo “8348353_2021_-09-09_EDUIN DIMATE CARVAJAL_12_REV.pdf”. P. 5.

48 Expediente digital, archivo “04AUTO1192-21Vinculacion,pruebasysupension(T-8.348.353).pdf”.

49 El 11 de febrero de 2022, el Juzgado remitió el enlace de la acción de tutela 2019-257 que dejó sin efectos la resolución mediante la cual se delimitó el páramo Cruz Verde de Sumapaz. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaJuzgado40AdministrativoSeccionCuarta-Bogota.pdf”.

50 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaDejusticia.pdf”.

51 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Expediente digital, archivo “4.3.5RtaAsociacionNacionaldeZonasdeReservaCampesina.zip”.

52 Expediente digital, archivo “00.AnexosUnificadosPDF.pdf”.

53 Expediente digital, archivo “Problemas institucionales para la constitución de las Zonas de Reserva Campesina..pdf”.

54 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 2 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”.

55 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”. P. 14.

56 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”. P. 15.

57 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “1RtaMinInterior.pdf”.

58 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “2RtaMinAmbiente.pdf”.

59 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 2 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaMinAgricultura.pdf”.

60 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 24 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaMinisteriodeJusticiaydelDerecho.pdf”.

61 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaDefensoriadelPueblo.pdf”.

62 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaCARCundinamarca.pdf”.

63 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 23 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaSecretariaAmbientaldelMeta.pdf”.

64 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 13 de julio de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaICAG.pdf”.

65 Expediente digital, archivo “6.2.1RtaAgenciaNacionaldeTierras.pdf”.

66 Expediente digital, archivo “6.2.3RtaMinAgricultura.pdf”.

67 Los calificó así: i) demoras en trámites administrativos y ausencia de enfoque pro campesinado; ii) ampliación de restricciones ambientales en la práctica administrativa; iii) ausencia de armonización entre las pretensiones territoriales de sujetos de especial protección constitucional; iv) desarticulación con figuras de ordenamiento territorial y de planificación; v) déficit de financiación; y vi) ausencia de concurrencia institucional.

68 Expediente digital, archivo “SolicitudRodrigoUprimnyYepesAudienciaPublica.pdf”. P. 7.

69 Sobre esto último, consideró oportuno solicitar concepto e invitar, por ejemplo, a las siguientes personas e instituciones: organizaciones accionantes; Anzorc; Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali; Observatorio de Tierras (antes Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria); organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Grupo Mutis de la Universidad del Rosario; grupo de investigación en Política y Sostenibilidad de la Universidad EAN; al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA; Contraloría General de la Nación; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; ANT; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y académicos expertos en el tema como Darío Fajardo, José Antonio Ocampo, Cecilia López, o Manuel Alfonso Ramos.

70 Sentencia SU-426 de 2016.

71 En palabras de la Corte: “Los aspectos que fueron regulados por el texto constitucional reflejan problemas que afectan a las comunidades campesinas en casi todas las sociedades, pues los campesinos son los habitantes del campo y la generalidad de los territorios de los Estados comprenden áreas rurales. En efecto, en todos esos casos, los campesinos normalmente afrontan la desventaja de no tener fácil acceso a diversos servicios básicos, tales como la salud, la educación, e incluso la recreación, y en general, a las oportunidades y mayores comodidades que solo están disponibles en las zonas urbanas, situación que debe generar el desarrollo de acciones afirmativas, y en general, de políticas públicas, apropiadas para contribuir a la superación de tales dificultades, y con ello evitar, además, su masiva migración a las ciudades”. Cfr. Sentencia T-052 de 2017.

72 Sentencia C-177 de 2017.

73 Por ejemplo, ha sostenido que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada, por lo que ha reconocido que dentro de esa población se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección “como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”. Cfr. Sentencias C-180 de 2005 y C-644 de 2012.

74 La Corte ha dicho que esto ocurre “con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor,74 y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos”. Sentencia T-763 de 2012. Cfr. CORONADO DELGADO, Sergio, et. al “El derecho a la tierra y al territorio” CINEP, octubre de 2009.

75 Sentencia SU-426 de 2016. Cfr. Sentencias C-623 de 2015 y T-763 de 2012.

76 Sentencia SU-426 de 2016.

77 Ibidem.

79 Sentencia T-763 de 2012. Cfr. T-693 de 2011.

80 Ibidem.

81 Fue creado como como un “mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos”. Ley 160 de 1994, artículo 2.

82 Ley 160 de 1994, artículo 1, punto noveno.

83 De conformidad con lo establecido en el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015, a partir de la entrada en vigor de esa normatividad “todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural

deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)". En el mismo sentido, el parágrafo de ese artículo dispone que "[l]as referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994, y demás normas vigentes, a la Junta Directiva del Incora, o al Consejo Directivo del Incoder, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)".

84 "Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones".

85 Al respecto, indicó que tales estudios resaltan dos sucesos determinantes que ilustran sobre el contexto social, político y ambiental que dio lugar al surgimiento de las ZRC: "las discusiones que tuvieron lugar en 1985 entre el Gobierno y las comunidades rurales en el bajo y medio Caguán con la finalidad de avanzar procesos de ordenamiento territorial y buscar alternativas a las formas cómo se venía efectuado la ocupación del territorio, la colonización y la expansión de la frontera agrícola , y las negociaciones que se llevaron a cabo al final de la década de los 80 con el campesinado localizado en el Parque Natural Serranía de la Macarena, cuando el Gobierno adelantaba la delimitación del Área de Manejo Especial de la Macarena; en aquella ocasión los campesinos solicitaron que les fueran tituladas las tierras de mediana extensión a cambio de su compromiso de preservar los bosques y demás recursos naturales existentes en la región". Cfr. Sentencia C-371 de 2014.

86 Ibidem.

87 Sentencia T-052 de 2017.

88 Acuerdo Final. Introducción. P. 7.

89 Acuerdo Final. Punto uno. P. 11.

90 Acuerdo Final. Punto 1.1.5. P. 16.

91 Acuerdo Final. Punto 1.1.10. P. 20.

92 Acuerdo Final. Introducción. P. 8.

93 Acuerdo Final. Punto 4.1.2. P. 104.

94 "Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".

95 En aquella decisión se indicó, al analizar los parámetros especiales de competencia, en concreto el criterio de conexidad teleológica, que la finalidad perseguida por la reforma constitucional era garantizar unas precisas condiciones de seguridad jurídica para el cumplimiento del Acuerdo Final, a través de medidas sustantivas y temporales.

96 Además, para el Tribunal fue determinante el hecho de que el Incoder estuviera adelantando, para ese momento, procesos de consulta previa en las regiones de Montes de

María y el Catatumbo, ante la solicitud de grupos de campesinos de crear ZRC en ellas y en vista de que el Ministerio del Interior advirtió la presencia de comunidades indígenas en las regiones referidas, así como posibles yuxtaposiciones con su territorio ancestral.

97 Ibidem.

98 Las consideraciones expuestas en esta sentencia fueron reiteradas en la Sentencia T-713 de 2017.

99 Sentencia C-035 de 2014. Cfr. Sentencia T-002 de 2019.

100 Sentencia T-002 de 2019.

101 Sentencia T-909 de 2009.

102 En concreto, la Corte ha definido el debido proceso administrativo como "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados". Cfr. Sentencia T-909 de 2009.

103 Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-909 de 2009, T-433 de 2011, T-009 de 2013, T-379 de 2014, T-052 de 2017 y T-153 de 2019.

105 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ricardo Canese Vs. Paraguay, consideración 143; Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, consideración 89; Yakye Axa Vs. Paraguay, consideración 92, relativa a aquiescencia de terratenientes en la entrega de tierras ancestrales.

106 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cantos Vs. Argentina, consideración 57.

107 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Mémoli Vs. Argentina, consideración 176; Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 144.

108 En relación con la legitimación en la causa por activa de las personas jurídicas, la Sentencia T – 348 de 2012 consideró que "existen unos derechos de los que las personas jurídicas son titulares, bien porque la naturaleza del derecho lo permite, como el derecho al debido proceso, o cuando actúan en representación de sus miembros o afiliados" porque "se trata de derechos que no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto son parte de grupos y organizaciones cuya finalidad es específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes, y por tanto, también pueden ser tutelados en cabeza de las asociaciones que los representan".

109 Ver sentencias SU-342 de 1995, T-340 de 2012, T-432 de 2019, entre otras.

110 Ver sentencias T-1194 de 2003, T-267 de 2022, entre otras.

111 Ver Sentencia T-413 de 2021. En esta oportunidad, la Corte estudió cuatro acciones de tutela, una de ellas interpuesta por 95 accionantes en calidad de representantes de organizaciones de derechos humanos y ambientales, asociaciones campesinas, organizaciones indígenas y agrupaciones políticas. Esta corporación dio por acreditada la legitimación por activa en la referida acción en tanto "los integrantes de asociaciones campesinas, acueductos comunitarios y colectivos ambientales están legitimados para actuar a nombre propio como titulares del derecho a participar como interesados en el trámite administrativo del PMA del PECIG y, concretamente, en la audiencia pública ambiental".

112 Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf", anexo carpeta "Expediente ZRC Losada – Guayabero", archivo "2.pdf". P. 1-5.

113 Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf", anexo carpeta "Expediente ZRC Sumapaz", archivo "1.pdf". P. 2.

114 Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf", anexo carpeta "Expediente ZRC Güejar-Cafre", archivo "2.pdf". P. 1.2.

115 Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf". P. 31.

116 Copia de la constancia de registro de modificación de la junta directiva y/o comité ejecutivo de la organización sindical, expedida por el Ministerio de Trabajo. Según este documento, funge como presidente de la junta directiva de Sintrapaz, el señor Eduin Rened Dimate Carvajal, quien presenta la acción de tutela de la referencia. Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf". P. 83 y 84

117 Certificado de existencia y representación legal. Cámara de Comercio de Villavicencio. Como se observa en ese documento, el representante legal principal designado es el señor Elver Medina Díaz, quien presenta la acción de tutela de la referencia. Cfr. Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf". P. 88-92.

118 Certificado de existencia y representación legal. Cámara de Comercio de Villavicencio. De lo consignado en este documento, se tiene que el representante legal y presidente de la junta directiva es el señor William de Jesús Betancourt, quien presenta la acción de tutela de la referencia. Cfr. Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf". P. 97-102.

119 Certificado de existencia y representación legal. Cámara de Comercio de Bogotá. Según se consigna en este documento, el representante legal es el presidente de la junta directiva. Para tal efecto, fue designado el señor Arnobi de Jesús Zapata Martínez, quien presenta la acción de tutela de la referencia. Cfr. Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf". P. 70-79.

120 Expediente digital, archivo "DEMANDA DE TUTELA.pdf". P. 66 y 67, 80 y 81, 85, 93 y 94.

121 Decreto Ley 2363 de 2015, artículo 1°.

122 Ibidem, numeral 14, artículo 4.

123 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

124 “Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”. Es de recordar que según lo establecido en el parágrafo del artículo 38 del Decreto 2363 de 2015, “Las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994, y demás normas vigentes, a la Junta Directiva del Incora, o al Consejo Directivo del Incoder, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)”.

125 El Consejo Directivo está conformado por: i) el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien preside; ii) el ministro del Interior; iii) el ministro de Justicia y del Derecho; iv) el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; v) un delegado del presidente de la República; vi) el director del Departamento Nacional de Planeación; vii) el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; viii) un delegado de las comunidades indígenas; ix) un delegado de comunidades negras; x) un delegado de las comunidades campesinas; y xi) un delegado de los gremios agropecuarios.

126 Sentencia T-009 de 2013. Cfr. Sentencia T-191 de 2010.

127 Sentencia T-822 de 2002. Reiterada, entre otras, en las sentencias T-620 de 2017 y SU-077 de 2018

128 Sentencia T-384 de 1998. Consideraciones similares han sido reiteradas en las sentencias T-764 de 2008, T-795 de 2011, SU-355 de 2015, T-369 de 2016, T-484 de 2018, T-242 de 2019

129 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “3.pdf”. P. 18-19.

130 Mesa técnica 1. Anzorc y Dejusticia manifestaron la necesidad de revisar los tiempos previstos en el plan de trabajo, precisar por qué se estaba exigiendo la actualización del PDS y la articulación de ese documento con otros instrumentos de ordenamiento territorial si se trata de etapas ya surtidas, y especificar qué aspectos del PDS se debían ajustar. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACTAS ESPACIOS TÉCNICOS”, archivo “Acta 1 Losada.pdf”. P. 1-6.

131 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 187 DE 2021.pdf”. P. 5.

132 Sentencia T-086 de 2003.

133 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACTAS ESPACIOS TÉCNICOS”, archivo “Acta 1 Losada.pdf”. P. 2.

134 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “53.2 Losada Guayaberp 15 de marzo 2022.pdf”. P. 12.

135 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “53.2 Losada Guayaberp 15 de marzo 2022.pdf”. P. 11.

136 Sentencia T-052 de 2017.

137 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 83.

138 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “10.pdf”.

139 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 154-159.

140 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “11.pdf”.

141 Al respecto, la Sala entiende que la ANT incurrió en un error de digitación, pues en el presente trámite el PDS fue presentado en 2012.

142 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC SUMAPAZ”, subcarpeta “ACTAS ESPACIOS TÉCNICO”, archivo “Acta 1 Sumapaz.pdf”. P. 1-11.

143 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “Sumapaz 15 de marzo 2022 (1).pdf”. P. 19.

144 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “3.pdf”. P. 19.

145 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “6.pdf”. P. 29.

146 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “6.pdf”. P. 42-45.

148 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC GUEJAR”, subcarpeta “ACTAS ESPACIOS TÉCNICOS”, archivo “Acta 1 Güejar.pdf”. P. 11.

149 Sentencia SU-426 de 2016.

150 Acuerdo Final. Punto uno. P. 11.

151 Acuerdo Final. Punto 4.1.2. P. 104.

152 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022.

Cfr. Expediente digital, archivo “RtaDejusticia.pdf”.

153 Expediente digital, archivo “RtaDejusticia.pdf”. P. 11.

154 Al respecto, también refirió las sentencias T-116 de 2011 y T-461 de 2014.

155 Propuso tener en cuenta lo analizado en las sentencias T-606 de 2015, T-361 de 2017, T-021 de 2019.

156 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Expediente digital, archivo “4.3.5RtaAsociacionNacionaldeZonasdeReservaCampesina.zip”.

157 Además, la Anzorc remitió los siguientes documentos: (1) solicitudes de constitución de las siguientes zonas de reserva campesina: Anorí Polígono 1, en los municipios de Anorí y Campamento, en el departamento de Antioquia, dirigido a la ANT con fecha de noviembre de 2021; de la Zona de Reserva Campesina Sur de Córdoba, en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertados y San José de Uré, en el departamento de Córdoba, con fecha noviembre de 2021; ZRC de Tarazá, en el municipio de Tarazá, en el departamento de Antioquia, con fecha noviembre de 2021. (2) Fichas de diagnóstico para el informe que se presentará a la Corte Constitucional en el marco de la revisión de la tutela T-8.348.353. (3) La respuesta de la ANT a un derecho de petición, en el que informó sobre el proceso de delimitación y constitución de la ZRC en el municipio de Planadas Tolima. (4) La respuesta de la ANT del 25 de enero de 2022, en la que se indicó que recibió la solicitud de constitución de la ZRC Alto Sinú. Y, (5) un documento, en el que señaló que en el departamento del Cauca “existen problemas interétnicos, interculturales por la tierra, el territorio y la territorialidad campesina…” con los indígenas Nasa. Cfr. Expediente digital, archivo “00.AnexosUnificadosPDF.pdf”.

158 Expediente digital, archivo “Problemas institucionales para la constitución de las Zonas de Reserva Campesina..pdf”.

159 En los casos de Lozada-Guayabero, Ariari-Güejar-Cafre y Sumapaz.

160 En los casos de constitución de ZRC Perijá-Centro y ZRC de Montes de María-Polígono 1.

161 En esta categoría mencionaron las ZRC de Silvia, Pradera y Aires de Paz -Arauca; ZRC Pradera y ZRC de Arauca, Arauquita, Puerto Rondón y Tame.

162 Sur de Córdoba, en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertados y San José de Uré; Tarazá-Antioquia; Dabeiba; Alto Sinú; San José de Apartadó-Antioquia y Tuluá.

163 Expediente digital. Documento “Problemas institucionales para la constitución de las Zonas de Reserva Campesina” remitido por la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina en respuesta al auto de pruebas Nº 1192 del 14 de diciembre de 2021. Pág. 4.

164 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 2 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”.

165 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”. P. 14.

166 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”. P. 15.

167 Expediente digital, archivo “06.2RtaAgenciaNacionaldeTierras.pdf”.

168 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “1RtaMinInterior.pdf”.

169 La DANCP anexó las resoluciones núm. ST-1259 del 10 de septiembre de 2021 y ST-1500 del 5 de noviembre de 2021.

170 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “2RtaMinAmbiente.pdf”.

171 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 2 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaMinAgricultura.pdf”.

172 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 24 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaMinisteriodeJusticiaydelDerecho.pdf”.

173 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de febrero de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaDefensoriadelPueblo.pdf”.

174 Expresó que llamaba la atención que aproximadamente en 10 años las entidades competentes no ejecutaron oportunamente sus funciones, como es la identificación y delimitación de un territorio indígena y su correspondiente garantía de consulta previa, la conservación de un Plan de Desarrollo Sostenible compatible con el uso, conservación, preservación y/o recuperación de un ecosistema de páramo, o de un Distrito de Manejo Integrado, y que hoy ese sea el argumento central del Consejo Directivo de la ANT para no constituir, ni delimitar como ZRC los territorios solicitados, casi que imponiendo esa carga o responsabilidad en cabeza de las comunidades campesinas solicitantes. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaDefensoriadelPueblo.pdf”. P. 12.

175 Oficio del Departamento Nacional de Planeación del 3 de noviembre de 2021, que fue remitido en la respuesta de la Defensoría del Pueblo al Auto 1192 de 2021. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaDefensoriadelPueblo.pdf”. P. 15-18.

176 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 25 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaCARCundinamarca.pdf”.

177 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 23 de marzo de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaSecretariaAmbientaldelMeta.pdf”.

178 Respuesta allegada al despacho del magistrado sustanciador el 13 de julio de 2022. Cfr. Expediente digital, archivo “RtaICAG.pdf”.

179 Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Precisó que presenta esa intervención con base en su experiencia profesional como Gerente de la Corporación Colombiana para la Amazonía, Araracuara, convertida en el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, del cual fue fundador, de Gerente del Plan Sur de la Presidencia de la República,

director del Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina Ministerio de Agricultura/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA y de Oficial de Programas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Cfr. Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 41 y ss.

180 Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 44.

181 Expediente digital, archivo "002 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007701 PRIMERA VEZ – Declara nulidad.pdf". P. 6 y ss. Escrito presentado el 9 de febrero de 2021 por Francisco Aurelio Eduardo Gutiérrez Sanín, director del ORRDPA, Rocío del Pilar Peña Huertas, Coordinadora Académica del ORRDPA, Nusmem Alfredo Acosta Aguilar, Ana Valentina Nieto Cruz, Lina María Ortega Van Arcken, Bryan Triana Ancinez y Milton Alberto Valencia Herrera, investigadoras e investigadores del ORRDPA.

182 Al respecto, los intervinientes aseguraron que "contrario al incumplimiento del Estado en sus compromisos del PNIS, los usuarios del programa sí están cumpliendo. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) es el organismo encargado de supervisar y vigilar el cumplimiento de la erradicación voluntaria que realizan los usuarios del PNIS. En el último informe realizado por la UNODC sobre el programa [Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe No. 22 PNIS, 34 de agosto de 2020], manifestó que el cumplimiento por parte de los usuarios a nivel nacional ha sido del 97%. Es decir, que los usuarios del programa han cumplido de manera efectiva con la obligación de erradicar sus cultivos ilícitos". Cfr. Expediente digital, archivo "002 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007701 PRIMERA VEZ – Declara nulidad.pdf". P. 15.

183 Expediente digital, archivo "002 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007701 PRIMERA VEZ – Declara nulidad.pdf". P. 18.

184 Profesor en el área de medio ambiente y desarrollo con énfasis de desarrollo rural sostenible en maestrías de la Universidad Externado de Colombia y Universidad del Rosario. Precisó que presenta esta intervención por su experiencia e interacción teórica y práctica con temas de cambio de uso del suelo y gestión de territorios sostenibles, dada su condición de miembro del Grupo de Expertos que asesora al gobierno de Colombia en el Marco Global de la COP de Biodiversidad (2021), miembro del Comité Técnico Asesor del Foro Nacional Ambiental, miembro del Consejo Directivo de IDEAM y miembro de juntas directivas de organizaciones dedicadas a apoyar el desarrollo sostenible tales como Fondo Patrimonio Natural, WWF-Colombia, Fundación Natura y Fundación Cerros de Bogotá. Cfr. Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 22 y ss.

185 Señaló que su intervención se motiva en haber trabajado durante 30 años en el Incora, período en el que tuvo la oportunidad funcional de crear, interpretar, aplicar y orientar la legislación agraria y sus reglamentaciones; ser coautor de la Ley 160 de 1994, y desempeñar concretamente esa responsabilidad en la elaboración del Capítulo XIII sobre Zonas de Reserva Campesina, del Decreto 177 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996; y participar en nombre de la entidad en las diligencias y audiencias de conformación de las primeras ZRC

(Calamar-El Retorno en el Guaviare; El Pato-Balsillas, en el Caquetá; Arenal, sur de Bolívar, y Cabrera, en Cundinamarca). Cfr. Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 29.

186 Colectivo conformado por varias familias quienes desde 1989 conforman la Reserva natural Suma-paz en la vereda de Núñez del municipio –y desde el año 2000 Zona de Reserva Campesina– de Cabrera. Cfr. Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 83.

187 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 85.

188 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 87 y ss.

189 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 89.

190 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 91.

191 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 107.

192 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 118.

193 Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 130.

194 El interviniente señala que presenta su escrito en apoyo a las comunidades, como exministro de Agricultura, cuando tuve a su cargo la discusión y aprobación de la Ley 160 de 1994 y con ello, la creación de la figura de las ZRC; como exsecretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); como exsecretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales; como exdirector de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, y en su calidad de académico, profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y de profesor periódico de las Universidad de los Andes, Nacional de Colombia y Externado de Colombia, y Profesor visitante de las Universidades de Cambridge, Yale, Oxford y Complutense. Cfr. Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf”. P. 156 y ss.

195 Señalaron que Mutis es un centro de reflexión-acción conformado por profesores e investigadores de diferentes escuelas y facultades de la Universidad del Rosario que analiza dinámicas y procesos de transformación socio ambiental. El grupo propone diálogos articulados entre diversas disciplinas, saberes y formas de ver el mundo en relación con temáticas socio ambientales, incidir en la política pública ambiental y generar propuestas de intervención social, divulgación y apropiación social del conocimiento Cfr. Expediente digital archivo “004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ

Fallo 2 instancia.pdf". P. 186 y ss.

196 Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 208.

197 El IDPC es la entidad del nivel Distrital encargada de gestionar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para la protección, intervención, investigación, promoción salvaguardia y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes y servicios de interés cultural para garantizar el goce efectivo de los derechos patrimoniales y culturales de las y los habitantes de la ciudad de Bogotá. Cfr. Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 249.

198 Profesor-investigador de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, adscrito al Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Cfr. Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 255 y ss.

200 Indicó que presenta su intervención en su condición de profesor del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana y como co-autor del libro (2004) Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e Innovación para el Desarrollo Rural. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. Cfr. Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 270 y ss.

201 Profesor investigador, director del Programa de Geografía Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Universidad Externado de Colombia. Cfr. Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 515 y ss.

202 Resnatur es una red pionera que está conformada por personas que decidieron manejar sus predios rurales voluntaria y conscientemente bajo prácticas de conservación de la biodiversidad y producción sostenible, asumiendo compromisos y obligaciones, y estableciendo un tejido social con actores locales relevantes. Cfr. Expediente digital archivo "004 CUADERNO TUTELA TRIBUNAL 11001318700820200007702 SEGUNDA VEZ Fallo 2 instancia.pdf". P. 521 y ss.

203 Profesores y estudiantes de la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Pontificia Universidad Javeriana y del Departamento de Antropología de la misma Universidad. Cfr. Expediente digital archivo "2022-05-24 AMICUS CURIAE – Tutela sobre ZRC.pdf".

204 En el expediente consta el acta de la reunión celebrada del 21 al 24 de noviembre de 2011, cuyo objetivo fue la realización del "Seminario taller socialización capacitación para selección, delimitación y constitución zona de reserva campesina Losada-Perdido". Así mismo, los temas tratados según consta en el acta, fueron: i) intervenciones por parte del presidente de Ascal-G, Parques Nacionales Naturales de Colombia y del Incoder; ii) ZRC, antecedentes, marco constitucional y legal, objeto, objetivos y beneficios; iii) ruta y procedimiento para la constitución de la ZRC; iv) instrumentos y metodología. Allí también se

consignaron los compromisos adquiridos en la reunión. Cfr. Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Losada – Guayabero”, archivo “2.pdf”. P. 11-16

205 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Losada – Guayabero”, archivo “2.pdf”. P. 4-5.

206 Ibid. P. 53-54.

207 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Losada – Guayabero”, archivo “2.pdf”. P. 67-70. Ver también expediente digital, archivo “RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Losada – Guayabero”, archivo “3.pdf”. P. 1-4.

208 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Losada – Guayabero”, archivo “8.pdf”. P. 150. Ver Plan de Desarrollo Sostenible en las P. 1-149 del mismo archivo.

209 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Losada – Guayabero”, archivo “9.pdf”. P. 11-14.

210 Ibid. P. 25-35.

211 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Losada – Guayabero”, archivo “9.pdf”. P. 91-98.

212 Ibid. P. 92.

213 Ibid. P. 101-103.

214 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “1.pdf”. P. 6.

215 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “2.pdf”. P. 5.

216 Ibidem.

217 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “3.pdf”. P. 18-19.

218 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 187 DE 2021.pdf”. P. 4-5.

219 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 187 DE 2021.pdf”. P. 7-8.

220 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 187 DE

2021.pdf”. P. 11.

221 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 187 DE 2021.pdf”. P. 11-12.

222 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “53.2 Losada Guayaberp 15 de marzo 2022.pdf”. P. 11.

223 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “53.2 Losada Guayaberp 15 de marzo 2022.pdf”. P. 12.

224 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “53.2 Losada Guayaberp 15 de marzo 2022.pdf”. P. 13-15.

225 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 273-276.

226 Allí se puso de presente que la ZRC podría “garantizar una adecuada ocupación y aprovechamiento del territorio mediante la planificación ambiental y territorial del uso del suelo, de la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales y de la resolución de conflictos por uso, de un desarrollo sustentable, de la ocupación y tenencia de la tierra al interior de la Localidad y su entorno regional”. Cfr. Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 285-286.

227 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “1.pdf”. P. 1-4.

228 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 316-325.

229 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “1.pdf”. P. 1

231 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 42-43.

232 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “27.pdf”. P. 1-4.

233 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 80.

234 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 83.

235 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “2.pdf”. P. 95 y ss.

236 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”,

archivo “8.pdf”. P. 273-286.

237 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 24.

238 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 29-36.

239 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 37-47.

240 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 61-71.

241 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “9.pdf”. P. 1-7.

242 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 138.

243 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 139.

244 Ibidem.

245 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Sumapaz”, archivo “8.pdf”. P. 154-159.

246 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “11.pdf”.

247 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “12.pdf”.

248 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “13.pdf”.

249 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “14.pdf”.

250 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “15.pdf”.

251 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “16.pdf”.

252 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “17.pdf”.

253 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”,

archivo “18.pdf”.

254 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “2.pdf”. P. 5-6.

255 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “3.pdf”. P. 17-18.

256 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC SUMAPAZ”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 188 DE 2021.pdf”. P. 4-5.

257 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 187 DE 2021.pdf”. P. 11.

258 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 187 DE 2021.pdf”. P. 11-12.

259 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “Sumapaz 15 de marzo 2022 (1).pdf”. P. 12.

260 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “Sumapaz 15 de marzo 2022 (1).pdf”. P. 13-15.

261 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “2.pdf”. P. 1-2.

262 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “2.pdf”. P. 22.

263 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “1.pdf”.

264 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “3.pdf”. P. 10-11.

265 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “3.pdf”. P. 71-73.

266 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “5.pdf”. P. 180.

267 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “5.pdf”. P. 145-157.

268 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “6.pdf”. P. 29.

269 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente ZRC Güejar – Cafre”, archivo “6.pdf”. P. 42-45.

270 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “2.pdf”. P. 5.

271 Expediente digital, archivo “4.3.3RtaDejusticia.pdf”, carpeta “Expediente común”, archivo “3.pdf”. P. 17.

273 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC GUEJAR”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 189 DE 2021.pdf”. P. 5.

274 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC GUEJAR”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 189 DE 2021.pdf”. P. 6.

275 Expediente digital, archivo “RtaAgenciaNacionalTierras.pdf”, enlace a carpeta “ADJUNTOS”, subcarpeta “ZRC LOSADA”, subcarpeta “ACUERDO”, archivo “ACUERDO 189 DE 2021.pdf”. P. 8.

276 Expediente digital, archivo “4.5.2RtaDejusticia.pdf”, archivo “53.1 Güejar 15 de marzo 2022 (1).pdf”. P. 8-10.

{p}