



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO DE EJECUCIÓN DE PENAS
Y MEDIDAS DE SEGURIDAD
BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D. C., enero ocho (8) de dos mil veintiuno (2021)

OBJETO

Dentro del término legal, esta Sede Judicial profiere fallo dentro de la acción de tutela promovida por **Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES**, en su calidad de representante y apoderado de Eduin Rened Dimate Carvajal 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 Cadavid representante legal de la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güéjar – AGROGÜEJAR, Arnobi de Jesús Zapata Martínez representante legal de la organización de segundo nivel, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

Suscribe como coadyuvantes de los doctores, Diego Fernando Trujillo Procurador Delegado para Asuntos Agrarios Y Ambientales, Ramon Esteban Laborde Procurador 29 Judicial II Agrario Y Ambiental Y Martha Viviana Carvajalino Villegas Procuradora 31 Judicial II Agraria Y Ambiental Contra La Agencia Nacional De Tierras Y Consejo Directivo De La Agencia Nacional, y VINCULADOS MIEMBROS DEL CONCEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, por la presunta vulneración a los derechos fundamentales a DERECHO A LA IGUALDAD MATERIAL, A LA TERRITORIALIDAD CAMPESINA, AL DEBIDO PROCESO ANTE LA DILACION DE LA ANT. Y LA AUSENCIA DE DECISION DE SU CONSEJO DIRECTIVO, DENTRO DEL PROCESO DE CONSTITUCION ZRC, DEL: (i) Zona de Reserva Campesina Güejar – Cafre en el departamento del Meta, (ii) Zona de Reserva Campesina Sumapaz en el departamento de Cundinamarca y (iii) Zona de Reserva Campesina Losada - Guayabero en el Meta.

FUNDAMENTOS DE LA ACCION DE TUTELA

El apoderado de los accionantes expone los hechos de la demanda de tutela de la siguiente manera:

Aduce el demandante que, *“Las zonas de reserva campesina (en adelante ZRC) fueron creadas a partir de la Ley 160 de 1994 con el objetivo de regular, limitar y ordenar, bajo el precepto del desarrollo sostenible y la protección del ambiente, la propiedad rural, adoptando medidas específicas para proteger y evitar la degradación de la agricultura campesina y lograr de forma efectiva corregir los fenómenos de inequitativa concentración y fraccionamiento antieconómico”*.

Asegura que *“Desde su creación se han constituido formalmente siete (7) ZRC, su proceso de conformación ocurrió entre 1997 y 2002, y la última en 2019. Las Zonas de Reserva Campesina constituidas son: ZRC Guaviare, en el Departamento del*

Guaviare; ZRC cuenca del río Pato – valle de Balsillas, en San Vicente del Caguán, Caquetá; ZRC Sur de Bolívar, en los municipios Arenal y Morales del Departamento de Bolívar; ZRC Cabrera, en la provincia de Sumapaz, Cundinamarca; ZRC de la Perla Amazónica, en Puerto Asís, Putumayo; ZRC Valle del río Cimitarra en el Magdalena Medio y la ZRC de Montes de María II en Bolívar. Estas ZRC se ubican en los límites de la frontera agropecuaria, en regiones especialmente afectadas por el conflicto armado interno y por el abandono estatal”.

Dice que, “según la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras, a corte de diciembre de 2019, existían veintitrés (23) solicitudes de constitución de Zona de Reserva Campesina; quince (15) de ellas no contaban con una resolución de inicio del trámite administrativo expedida por la Agencia Nacional de Tierras o por sus antecesores, mientras que, las ocho (8) restantes sí cuentan con la mentada resolución” (cita 16 de la demanda T-011-2019).

Aduce que “Entre las solicitudes de constitución de ZRC, se encuentran tres casos en los que a pesar de que hace varios años cumplieron con todos los requisitos que la normatividad exige para la constitución de las ZRC, ni la Agencia Nacional de Tierras ni sus antecesores, han expedido la resolución de constitución de la ZRC, que según los tres casos mencionados corresponden a: (i) Zona de Reserva Campesina Güejar – Cafre en el departamento del Meta, (ii) Zona de Reserva Campesina Sumapaz en el departamento de Cundinamarca y (iii) Zona de Reserva Campesina Losada - Guayabero en el Meta”.

Hace un recuento del estado de cada caso, hasta la fecha y grafican su situación en un diagrama, para hacer más específica la situación, igualmente, arguyen en su exposición que el sujeto campesino en Colombia enfrenta condiciones de discriminación acentuadas en términos de reconocimiento y redistribución, lo que ha dado lugar a que en virtud del derecho a la igualdad material la Corte Constitucional le haya reconocido en numerosos pronunciamientos como un sujeto de especial protección, los cuales enuncia en los pies de página de su escrito de demanda.

Trae a colación que una de las principales formas como se materializa la protección del derecho a la territorialidad campesinas es a través de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), que no es una figura de propiedad colectiva, pero sí de ordenamiento territorial, y un instrumento adecuado para amparar la territorialidad campesina y realizar el mandato constitucional de mejorar la vida del campesinado establecido en el artículo 64 de la CP. Esta figura tiene dentro de sus principales propósitos: Controlar la expansión inadecuada de la frontera agrícola, solucionar conflictos socioeconómicos y ambientales ligados a la tierra, evitar su concentración, acaparamiento y fragmentación antieconómica, ordenar la adjudicación de baldíos y orientarla hacia campesinos de escasos recursos, fomentando la pequeña propiedad rural, protegiendo y fortaleciendo las economías campesinas, ordenando los procesos de colonización, y contribuyendo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos, como el derecho a la alimentación y al acceso progresivo a la tierra (Acuerdo 024 de 1996 del INCORA, art. 2) (cita de pie de página sentencia T-731-2014 y artículo 024 de 1996, por medio del cual se limita, las zonas de reserva campesinas, de que trata el capítulo 13 de la 160 de 1994 y el decreto 1767 de 1996. Acuerdo expedido por el INCORA artículo 2 Objetivos y Principios orientadores de las zonas campesinas.).

Adicionalmente concreta que las ZRC, en virtud del Acuerdo Final y del Acto Legislativo 02 de 2017, han dejado de ser un puro instrumento legal pues han sido

reconocidas constitucionalmente como una iniciativa agraria que contribuye a la construcción de la paz, y a la reconciliación. Ahora bien, conforme al Acto Legislativo No 2 de 2017, las autoridades tienen la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo de paz, por lo cual la Corte Constitucional ha entendido que el acuerdo es una política de Estado aprobada constitucionalmente que las autoridades deben cumplir, salvo que tengan razones muy poderosas para no hacerlo (*sentencia C -30 de 2017 MP LUIS GUILLERMO GUERRERO Y ANTONIO JOSE LIZARAZO*). En particular deben respetar el principio de progresividad en su proceso de materialización. Este principio debe ser interpretado, atendiendo a lo dispuesto en la Observación General No. 3 del Comité DESC sobre las obligaciones de los Estados Parte, según la cual la progresividad debe entenderse como la “obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible” (cita - *Sentencia 040 de 2020 de ANTONIO JOSE LIZARAZO*), advirtiendo que las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente. (*Cita COMITÉ DESC observación general No. 3 la índole de los estados parte*).

Argumenta que para la constitución de una ZRC la ley ha determinado una serie de pasos a seguir consistentes en la selección concertada de la zona (momento previo al inicio de trámite); la radicación de la solicitud formal de constitución de la ZRC ante la ANT; la obtención de conceptos del Consejo Municipal de Desarrollo Rural y de la Corporación Autónoma Regional; la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible, la realización de la audiencia pública convocada por la ANT y finalmente la expedición de la resolución de constitución de ZRC por parte del Consejo Directivo de la ANT.

Manifiesta que el caso del proceso de constitución de la ZRC de Sumapaz la propuesta se llevó al Consejo Directivo de la ANT para cumplir su última etapa en 2017 luego de haber cumplido con todos los requisitos legales y reglamentarios. Sin embargo, en dicha oportunidad el Consejo Directivo consideró que el plan de desarrollo sostenible debía ser actualizado y ajustado ante la reciente delimitación del páramo de Cruz Verde Sumapaz, y aplazó la discusión sobre la Constitución de la ZRC (resolución 1464 de 14 de julio de 2017 MADS). Como consecuencia de dicha decisión durante el primer semestre de 2018 se realizaron diferentes mesas técnicas de trabajo conformadas por representantes de las instituciones involucradas con el objetivo de revisar y sanear las observaciones y consideraciones hechas por el Consejo Directivo de la ANT al Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC de Sumapaz. Como resultado de las mesas técnicas de trabajo SINTRAPAZ, con el apoyo de la Unión Europea logró la construcción de un documento técnico anexo al Plan de Desarrollo Sostenible que lo armoniza con las problemáticas expuestas por el Consejo Directivo de la ANT, así mismo manifestó expresamente estar dispuesta para participar en la formulación de los instrumentos de ordenamiento que se construirían en el territorio con ocasión de las regulaciones del ecosistema. Pese a ello la ANT no volvió a llevar el caso al Consejo Directivo.

Acentúa diciendo que el silencio de la ANT y en virtud de la vigilancia especial desplegada por la PGN en el caso, nuevamente las autoridades agrarias y ambientales retomaron el caso dos años después, manifestando que era necesario un nuevo ajuste al Plan de Desarrollo Sostenible, ajuste que tardaría al menos un año adicional. Si bien la actuación de la administración debe buscar la armonización de los derechos del campesinado con la protección ambiental del páramo, es desproporcionada la suspensión de facto que se impone en el proceso de selección y delimitación de la ZRC toda vez que dicho instrumento agrario no tiene la facultad de someter o condicionar los usos o las determinantes ambientales, y por el contrario emerge como un instrumento dirigido a lograr mayor efectividad en la

gobernanza territorial dando relevancia a las restricciones ambientales respecto de la regulación, limitación y ordenación de la ocupación.

Informa que la delimitación del complejo de páramo Cruz Verde-Sumapaz fue cuestionada por las comunidades toda vez que la misma no se construyó de manera participativa y actualmente por orden de un juez constitucional se adelanta un nuevo proceso de delimitación que debe responder a estándares de participación y de forma especial de reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas que habitan tan relevante ecosistema.

Considera que la actuación de la ANT en los tres procesos de constitución de las ZRC de Güejar -Cafre, Losada-Guayabero y Sumapaz viola los derechos a la igualdad material, a la territorialidad campesina y al debido proceso de los campesinos y las organizaciones campesinas peticionarias de su constitución, como sujetos de especial protección constitucional, constituye una omisión sistemática y reiterada en el impulso adecuado de los procesos administrativos cuyos términos de ejecución superan cualquier plazo razonable y somete a las comunidades peticionarias a una indeterminación que revierte en la acción nugatoria de hecho de los derechos que reclaman, además de que desconoce la obligación de la autoridad agraria de dar cumplimiento de buena fe al Acuerdo Final.

PRETENSIONES:

Por consiguiente, el apoderado de los accionantes estima que las entidades accionadas le han vulnerado a sus representados el derecho a la igualdad material en su condición de campesinos, solicitan al juez constitucional la protección de los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso, a la igualdad material y de la territorialidad campesina de las comunidades que representan y ordene la constitución de las tres ZRC (Losada-Guayabero, Sumpaz y Güejar-Cafre) 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 para ello, adicionalmente se ordene a la ANT, una vez constituidas las tres ZRC, actualizar o ajustar los Planes de Desarrollo Sostenible si resulta necesario, requiriendo para el efecto la concurrencia efectiva de todas las entidades con funciones en el asunto, en particular de las autoridades ambientales; y se tomen todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución integral y efectiva de los planes de desarrollo sostenible, y lograr así el cumplimiento de sus objetivos.

RESPUESTAS A LA DEMANDA DE TUTELA:

En primer lugar, La abogada de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, LUISA FERNANDA OCHOA MEJIA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.010.204.983 y T.P. No. 284377 del C. S. de la J., que actúa, conforme al poder otorgado por el jefe de la Oficina Jurídica, afirma que de conformidad con la información técnica otorgada por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, en los siguientes términos:

Dice que la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, como función inherente de su misionalidad se encuentra adelantando todas las acciones encaminadas a avanzar en la constitución de las Zonas de Reserva Campesina Losada, Güejar y Sumapaz y el impulso de las demás solicitudes vigentes en consonancia con lo consagrado en el Acuerdo 024 de 1996. Lo anterior, sin desconocer la situación de igualdad del grupo campesino, sino en congruencia con la Reforma Rural Integral y en cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Informa que la Agencia Nacional de Tierras recibió por parte del Incoder el trámite de la Zona de Reserva Campesina Güejar – Cafre. Durante la vigencia 2018 – 2019 la ANT realizó procesos de acercamiento institucional y elaboró el primer borrador de proyecto de acuerdo donde identificó la necesidad de realizar algunos ajustes y/o actualizaciones a los documentos formulados en el marco del procedimiento.

Adicionalmente y de acuerdo con lo estipulado en el marco normativo la ANT ha dado continuidad a los procesos iniciados por el extinto Incoder y en aras de dar continuidad a los mismos, con oficios radicados No. 20204300215291 del 05 de marzo de 2020, 20204300544391 de 18 de junio de 2020 y 20204300864431 de 03 de septiembre 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.

Paralelamente, se procedió a través de oficio radicado No. 20204300216431 del 05 de marzo de 2020, 20204300544451 de 18 de junio de 2020 y 20204300864471 de 03 de septiembre 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 (adjuntos).

Hace un relato del trámite que se le ha dado a cada zona de reserva campesina, como, Zona de Reserva Campesina de LOSADA, y la Zona de Reserva Campesina de SUMAPAZ, y en el estado que se encuentra cada una de ellas. (*todo se encuentra en el informe*)

Afirma que el despacho debe tener en cuenta cada uno de los principios Constitucionales sobre la admisión de la tutela, destacando entre ellos:

Sobre el principio de inmediatez afirma que: La H. Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos ha determinado que: *“En cuanto al requisito de la inmediatez, si bien el Decreto 2591 de 1991 señala que el mecanismo constitucional puede ser interpuesto en cualquier tiempo, teniendo en cuenta que esta acción pretende dar protección inmediata ante la vulneración o amenaza de los derechos, la jurisprudencia ha precisado que debe ser interpuesta en un tiempo razonable, contado desde que acaecieron los hechos causantes de la trasgresión o desde que la persona sienta amenazados sus derechos.”*

Sin embargo, los accionantes manifiestan en su escrito de tutela lo siguiente: *“las organizaciones campesinas que promueven la constitución de las tres ZRC han desplegado toda una actividad de gestión y búsqueda de avances en el proceso de constitución las ZRC pretendidas. En este sentido, han presentado ante la autoridad de tierras requerimientos sobre el estado del proceso y, en general, trámites tendientes al avance del procedimiento administrativo.”*

De acuerdo con lo anterior, en efecto, el legislador estableció un procedimiento para la constitución de Zonas de Reservas Campesinas, pues en este procedimiento se requiere la verificación de la situación fáctica y jurídica de los predios pretendidos, procedimiento que determina establecido en una etapa administrativa; así las cosas, los accionantes incurren en error de interpretación al considerar que la presente acción de tutela cumple con el principio de inmediatez, pues ellos interponen la acción de tutela con el fin de culminar el trámite de constitución de la reserva, aun sabiendo que la Agencia Nacional de Tierras viene adelantando el trámite y ellos son conocedores de los mismos, en tal sentido, es evidente que no hay vulneración de derechos ni perjuicios irremediables. En otras palabras, la participación activa de los accionantes en el procedimiento administrativo de constitución de la reserva, de suyo suponen que tienen conocimiento y les constan las actuaciones que en tal sentido la ANT ha venido adelantando, escenario del cual se concluye sin dificultad

que, al no mediar omisión absoluta, mal podría afirmarse la vulneración o afectación de los derechos fundamentales cuyo amparo solicitan.

En ese orden de ideas, en el presente asunto no se cumple el principio de inmediatez, toda vez que: i) al tratarse de pretensiones que buscan la terminación o culminación de un trámite administrativo integralmente regulado por la Ley, deben observarse todos y cada uno de los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico para tal efecto, sin que sea dable omitirlos recurriendo a la vía excepcional de la tutela y, ii) Teniendo los accionantes pleno conocimiento de las actuaciones adelantadas hasta la fecha presente por parte de la ANT, sin que sea dable afirmar la existencia de omisiones absolutas atribuibles a la entidad, no media una vulneración o afectación de los derechos fundamentales invocados, en consecuencia, al no responder la solicitud de amparo a una vulneración efectiva de los derechos fundamentales, no observa una relación de causalidad entre la vulneración y la acción impetrada, erosionándose el requisito de inmediatez que es esencial para su procedibilidad.

Del incumplimiento del requisito de subsidiariedad de la presente acción de tutela Consideran que: La Corte Constitucional ha definido el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela en el entendido que este mecanismo de protección frente a la vulneración de los derechos fundamentales es procedente, *“siempre que no exista otro medio de defensa que sea idóneo, o cuando existiéndolo no sea expedito u oportuno o sea necesario el amparo para evitar un perjuicio irremediable.”*

Esto implica que, antes de presentar la acción de tutela, *“el interesado debe buscar la protección a través de otros medios judiciales que resulten eficaces y que estén disponibles, por cuanto la acción de tutela no tiene la virtud de poder desplazar mecanismos previstos en la normatividad vigente.”*⁵ De manera que, la acción de tutela no puede convertirse en una opción judicial para el titular de los derechos, cuando cuenta con otras herramientas judiciales para reclamar sus derechos.

Específicamente, la jurisprudencia ha resaltado que la acción de tutela es improcedente, por regla general, pues para proteger los derechos relacionados con este tipo de asuntos, *“los interesados tienen un escenario de debate judicial natural: la jurisdicción ordinaria”*⁶; o en el caso concreto el trámite administrativo que viene adelantado la Agencia Nacional de Tierras a través de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

Así, *“su existencia impone al ciudadano el deber de acudir a ella, de modo que más que una opción para dirimir el litigio, se convierte en la principal vía de acción,”*⁷ en este caso, considerando que la acción de tutela está encaminada a la culminación de la constitución de Zona de Reservas Campesinas, se encuentra que, la acción de tutela debe declararse improcedente, en tanto, los actores tienen conocimiento que el trámite solicitado está regulado por la Ley, el cual debe satisfacer unos requisitos de obligatorio cumplimiento..

Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios judiciales, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad de los mismos en el caso concreto, para determinar si aquellos tienen la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal, y reconocer que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario.

En el presente asunto como se le informó a lo largo del presente escrito, la Subdirección de Administración de la Nación esta adelantada los trámites administrativos con el fin de determinar si se puede constituir la reserva campesina conforme a la Ley 160 de 1994 y Decreto 2363 de 2017, (entre otras la sentencia

C-951 de 2014) fue supuestamente vulnerado por la Agencia, ya que han transcurrido un tiempo prolongado sin que se haya proferido la resolución de constitución o negación de la ZRC.

Con relación a esto, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional en la mencionada sentencia determina que la oportunidad de la respuesta debe atender a varias reglas: (i) al término que la ley determine si este existe; (ii) si no logra cumplir con el término legal la autoridad debe explicar motivadamente las razones que le impiden y definir el término en que podría absolver la petición, para lo que tiene que apelarse a la aplicación del criterio de razonabilidad del término, que implica explicar el grado de dificultad o de complejidad de la solicitud y de su procedimiento; (iii) como las peticiones no todas están encaminadas a la solicitud de información, documentación o consulta, sino a la impulsión de un procedimientos, la Corte Constitucional considera que en caso de no fijarse un término una entidad pública como la Agencia está obligada a determinar las condiciones, trámites y actuaciones que debe surtir para un determinado procedimiento, y con base en el criterio de razonabilidad establecer la mayor, media o menor complejidad hasta el momento de adoptarse la decisión al final del procedimiento administrativo de su formación.

Afirma que ahora bien, en cuanto al derecho al Debido Proceso consagrado en el Artículo 29 Constitucional y en respuesta a lo argumentado por el accionante, no se puede hablar de “*dilaciones*” cuando cada proceso toma un tiempo diferente para su constitución; si bien el procedimiento se encuentra reglado en el Acuerdo 024, no podemos desconocer que cada uno depende de las situaciones fácticas que presente más cuando como se mencionó líneas atrás La Subdirección de Administración de Tierras de la Nación ha realizado ingentes esfuerzos para la conclusión de diferentes procesos de constitución de ZRC. Por otra parte, no podemos referirnos a perentoriedad ni preclusión cuando como bien se data, si bien el Acuerdo 024 de 1996 no establece términos, esto no ha sido óbice en la gestión desplegada en cada zona para la culminación y constitución.

Establece que para el caso concreto del procedimiento administrativo de constitución de la Zona de Reserva Campesina, solicitado por Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz –SINTRAPAZ, la Asociación Campesina Ambiental del Losada-Guayabero - ASCAL-G y la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güéjar – AGROGÜEJAR, está contenido en el artículo 80 de la Ley 160 de 1994, Acuerdo 024 de 1996, artículo 2.14.13.3 del Decreto 1071 de 2015 y numeral 14 del artículo 4 del Decreto Ley 2363 de 2015, los cuales no determinan un término definido hasta la resolución de la constitución o negación; adicional con lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras ha desarrollado todas y cada una de las actuaciones administrativas establecidas en la legislación, cumpliendo con los pasos se describirán a continuación: (en el informe presentan cada uno de los pasos a seguir.)

Concluye diciendo que los accionantes no lograron demostrar con certeza los cargos por los cuales existe una presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad.

La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, “se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional define esta garantía como un principio inherente al Estado de Derecho que “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano.

Igualmente afirma que, es claro de conformidad con el material probatorio que obra en el expediente no ha sido puesto por la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT el proyecto de acuerdo ante el Consejo Directivo, por tanto, este no tiene legitimidad para pronunciarse y ser vinculado al presente trámite constitucional.

En segundo lugar, en SU ESCRITO EL MINISTERIO DE JUSTICIA AFIRMA:

Indica como el Ministerio de Justicia y del Derecho no ha intervenido en los hechos y situaciones que expone la parte actora como causantes de la vulneración a sus derechos fundamentales a la salud, vida y demás que se encuentren trasgredidos, ya que la génesis que dio paso a esta controversia tiene ocurrencia según y lo expone el mismo actor, con una serie de problemáticas al interior del proceso administrativo *de establecimiento de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), con el cual se pueden presentar vulneraciones al derecho de acceso a la tierra y a la territorialidad campesina*, y la falta de despliegue administrativo por parte algunos de los accionados, nótese como el Decreto 2897 del 11 de agosto 2011, dio creación al hoy Ministerio de Justicia y del Derecho, sin que dicha entidad pudiere llegar con su actuar a vulnerar los derechos de los accionantes, de igual forma debe tenerse en cuenta que las decisiones proferidas dentro de los procesos administrativos o disposiciones elevadas ante otras instituciones del Estado Colombiano, no son objeto de revisión de esta cartera Ministerial, ya que dichas funciones se encuentran plenamente establecidas y no encuadran dentro de nuestras funciones, ya que estas se delimitan en establecer la Políticas Públicas asignadas.

Adicionalmente, los hechos y peticiones elevadas por la parte accionante no guardan relación alguna con las funciones y competencias constitucionales, legales y reglamentarias asignadas a esta Cartera Ministerial.

En tal orden de ideas, en este caso se configura la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, en favor de la entidad que representa y no hay lugar a expedir orden judicial alguna a cargo de esta Cartera Ministerial para tutelar los derechos presuntamente vulnerados.

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR:

COMPETENCIA

Este Juzgado es competente para conocer a prevención la presente acción de tutela de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, reglamentado por los Decretos 306 de 1992 y 1382 de 2000, lo anterior en atención a la vacancia Judicial desde el pasado 19 de diciembre de 2020.

DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Legitimación por activa. En cuanto a la *legitimación por activa*, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el que se consagra que: *“la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia*

defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud". En el caso bajo examen, el accionante se encuentra legitimado para interponer la acción de tutela por intermedio de apoderado como en el caso que nos ocupa el **Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES**, en su calidad de representante de las entidades arriba mencionadas

Legitimación por pasiva: Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley¹.

En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación, es necesario acreditar dos requisitos, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión².

En el asunto objeto de estudio, no cabe duda de que la entidad demandada es una autoridad pública, ya que la Agencia Nacional de Tierras se categoriza en la ley como una agencia estatal especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³.

Por lo demás, la negativa de proceder a la reubicación del demandante en un predio en el que pueda ejecutar un proyecto productivo, como omisión que origina la presunta violación de los derechos alegados, se encuentra vinculada a las funciones de la ANT, la cual, luego de la supresión y liquidación del INCODER, quedó encargada de realizar el seguimiento a los procesos de acceso a tierras que ejecutó el mencionado Instituto⁴. De esta suerte, en el Decreto 2365 de 2015 se dispuso que todas las referencias que se hagan 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 Tierras⁵.

¹ El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

² Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: *"la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)".*

³ Decreto 2363 de 2015. **"Artículo 10. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras -ANT.** Créase la Agencia Nacional de Tierras, ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia."

⁴ Decreto 2365 de 2015. **"Artículo 4º. Funciones.** Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes: (...) 12. Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar."

⁵ Decreto 2365 de 2015. **"Artículo 38º. Referencias normativas.** A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, 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-."

Analizado el tema referente a la legitimación el despacho considera que de igual manera el punto a la procedibilidad de la acción se debe responder de manera afirmativa, ello en punto, a los temas o principios de subsidiariedad e inmediatez como marco jurídico para su procedencia, en tratándose de la acción de tutela presupuestos que llevan a concluir su procedencia en el caso subjudice en efecto, veamos esos tópicos de manera separada para mayor comprensión de las partes.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. -

Sobre ese particular aspecto y atendiendo la situación fáctica de que da cuenta la parte actora como marco de referencia para su estudio, ya de manera pacífica la jurisprudencia ha sostenido la viabilidad de la tutela como mecanismo de protección definitivo cuando el presunto afectado no disponga de otro mecanismo o medio de defensa judicial, con miras a la protección del derecho que se considera conculcado.-

En el presente caso, con meridiana claridad se puede concluir que no existe en este momento otro medio de defensa judicial en favor de la accionantes, por lo que resulta procedente desde ese prisma la acción constitucional emprendida. -

Nótese como , atendiendo la normatividad vigente que rige el tema de las Zonas de Reserva Campesina -ZRC- se encuentra determinada por la Ley 160 de 1994, Decreto 1777 de 1996 y Acuerdo 024 de 1996, no contempla ningún procedimiento judicial para la reclamación por parte de las entidades demandantes u organizaciones campesinas que han pretendido la delimitación de las zonas de reserva campesina de Losada Guayabero, Zona de reserva campesina de Sumapaz y la zona de reserva campesina de Guejar Cafre., razón por la cual por ese aspecto es procedente la tutela para la salvaguarda de los derechos fundamentales que se pretenden vulnerados.-

Ahora bien, en el mismo sentido no puede dejarse de lado que la acción de cumplimiento no resulta procedente, pues precisamente la ley 393 del 29 de julio de 1997, que regula tal acción señala la no procedencia de ésta, el que los derechos comprometidos sean garantizados a través de la acción de tutela⁶ .-

De igual manera ha de señalarse que no procede tampoco la acción popular sino la tutela, cuando la vulneración de un derecho colectivo tenga correlación con derechos ius fundamentales, como acontece en el caso subjudice, atendiendo al colectivo campesino involucrado y existencia de derechos o intereses fundamentales implicados y de los que se pregona su vulneración, aspecto que será verificado posteriormente.

Para terminar este razonamiento y ahondando en razones, se llama la atención en lo resuelto mediante Sentencia de Unificación No. 426 de 2016 , (MAGISTRADA PONENTE MARIA VICTORIA CALLE CORREA) del 11 de Agosto de 2016, en donde en un caso que implicaba a población campesina frente a su derecho al acceso a la tierra por unos terrenos baldíos, estableció claramente la procedencia de la tutela en punto a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial por el tema de la subsidiariedad, indicando no solamente que la tutela es el mecanismo idóneo para atender la vulneración de derechos del sector campesino - como el que ocupa la atención de la presente acción- sino que se hizo referencia

⁶ Cfr. Sentencia T. 047 de 4 de febrero de 2011 M.P. María Victoria Calle-

precisamente a que ante la falta de definición ante la solicitud para una adjudicación de unos terrenos baldíos, ante esa incertidumbre – situación que se refleja en el caso objeto de nuestro estudio ANTE LA NO DEFINICIÓN DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA- la tutea es el mecanismo idóneo por excelencia para definir la vulneración de derechos fundamentales.-

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ.-

En el caso presente resulta evidente concluir que se cumple con ese presupuesto para la procedencia de la acción constitucional en ciernes, en efecto en el entendido que al juez constitucional le corresponde valorar la circunstancia de cada caso en particular tal como lo ha señalado la Corte Constitucional⁷ y debe procederse a dicha acción dentro de término justo y razonable⁸, para este Despacho y ante la inexistencia del término de caducidad de la acción a voces de lo preceptuado por el art. 86 de la Carta Fundamental, es claro que se debe avocar el tema atendiendo la situación fáctica del caso, de la que se colige sin hesitación alguna, que no ha existido inactividad por parte de los aquí accionantes contrario sensu su actividad ha sido proactiva en defensa de sus derechos fundamentales para el establecimiento de zonas de reserva campesina, ya de manera directa ya por interpuesta persona, ello al tenerse conocimiento por el Despacho que para el mismo objetivo se han presentado diversos derechos de petición por parte de los accionantes e incluso por parte de procuradores agrarios ello para el logro del objetivo que se hecha de ver por los accionantes ante el estancamiento o suspensión -por decirlo de algún modo- de la terminación del trámite en los procesos de selección y delimitación de las mentadas zonas, no obstante -se itera- en interés de las comunidades involucradas en el caso, existiendo obviamente un nexo de causalidad entre el uso del mecanismo constitucional que se pretende y la vulneración de los derechos fundamentales objeto de protección que se están postulando, porque también debe decirse de no presentarse tales razones resultaría palmario la improcedencia de la tutela en punto a los postulados del principio de inmediatez, ello al haberse ya establecido vía jurisprudencial que si existe inactividad no justificada por parte de los afectados dentro de la actuación de la que se pregona desconocimiento de derechos fundamentales la misma no procedería por dicha inactividad o que si se presenta nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de derechos fundamentales de los interesados llevarían al traste de la acción, tal como se expuso de manera concreta en sentencia de tutela 290 de 2011⁹ eventualidad que brilla por su ausencia en el caso presente conforme se ha reseñado precedentemente, de allí que emerge su procedencia en el caso bajo estudio.

No puede por último perderse de vista que en tratándose el campesinado de una población que dado el contexto histórico es sujeto de especial protección, lo referente al tema de la inmediatez requiere flexibilización para su análisis frente al caso concreto, ello de acuerdo a acotación que sobre el tema de hizo en sentencia de unificación 235 del 12 de mayo de 2016, con ponencia de la magistrada GLORIA ESTELA ORTIZ DELGADIO.-

⁷ Cfr. sentencia T. 281 de 31 de mayo de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa

⁸ Cfr. Sentencia T. 622 de 2016

⁹ Cfr. Sentencia T. 290 14 de abril de 2011 M.P. JORGE IGNACIO PRETEL

Ahora abordado como se encuentra y superado el primer tamiz sobre la procedencia de la tutela en el caso puesto a conocimiento del Despacho y que ocupa nuestra atención, nos adentramos a la solución de fondo del tema propuesto por la parte accionante.-

PROBLEMA JURIDICO A RESOLVER.

¿La agencia Nacional de Tierras y el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras han desconocido y vulnerado derechos ius fundamentales de las comunidades campesinas al no haber expedido el acto jurídico de constitución de las respectivas zonas de reservas campesinas específicamente de Lozada Guayabero, Sumapaz y Guejar – Cafre.- no obstante haberse cumplido los requisitos exigidos por la legislación sobre el tema por parte de las respectivas comunidades campesinas, y el lapso transcurrido desde su solicitud por aquellas?.-

Luego de revisar la documentación aducida por los intervinientes, se colige la vulneración de los derechos fundamentales de las citadas comunidades representadas por AGROJUEGAR, SINTRAPAZ y la Asociación Campesina ASCAL G y en consecuencia se tutelaran en su favor los derechos a la igualdad material, a la territorialidad campesina y al debido proceso, sirviendo como fundamento de orden legal y fáctico las consideraciones que pasan a señalarse. –

Para mayor claridad de nuestra exposición se hará referencia a cada derecho fundamental por separado y con referencia a la situación de los entes o comunidades campesinas aquí involucradas, veamos:

DERECHO A LA IGUALDAD MATERIAL.-

El artículo 13 de nuestra Carta Fundamental establece el derecho a la igualdad del que se ha determinado varias dimensiones cobrando relevancia para el tema de la tutela la dimensión material de la que se infiere por parte del estado un deber de garantía, la igualdad de todos los individuos que componen su población cobrando relevancia que para lograr ese cometido es menester en muchas oportunidades la implementación de las conocidas como acciones afirmativas o discriminación positiva que amerita la protección reforzada o especial de sectores de la población vulnerable, dentro de las cuales se encuentran el campesinado, situación que demanda una protección especial como en reiteradas oportunidades lo ha señalado la Corte Constitucional, a guisa de ejemplo en la sentencia T. 407 de 2017 expuso al alto tribunal “ (...) “por su parte este Tribunal al momento de analizar la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 1776 de 2016 concluyo que los campesinos son sujeto de especial protección constitucional que requieren de la implementación de acciones destinadas a garantizar la protección de su herramienta básica de trabajo, es decir de la tierra que trabajan..” ¹⁰

Por otra parte el artículo 64 de la Carta Constitucional determina como deber del Estado el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios ya sea a título individual o asociativa – como en este caso las agremiaciones campesinas que interpusieron la acción constitucional motivo de estudio- y de otros servicios que tienen como función el mejoramiento de la calidad de vida de dicha población como de manera textual se señala en dicho canon.-

Adicionalmente pero en el mismo sentido, aplicando para el caso el bloque de constitucionalidad, no puede desconocer el juez de tutela lo señalado en la

¹⁰ T 407 de 27 de junio de 2017 - M.P. Dr. Iván Humberto Escruceria Mayolo

Declaración Universal de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, de 2018 que fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas y en la que se indica el deber del Estado de garantizar la no discriminación de la población campesina y el disfrute de todos los derechos que tal población en igualdad de condiciones debe disfrutar, estando por demás ya definido que los conocidos como DESCA, no son meros enunciados o proposiciones de buenas intenciones, sino que ya son derechos justiciables y con la misma relevancia de los derechos civiles y políticos, tal como ya se determinó desde el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Lagos del Campo vs Perú, del 13 de Agosto de 2017¹¹.

Si bien es cierto es una declaración que no tiene los alcances vinculantes como un tratado suscrito y ratificado por Colombia en temas de derechos humanos, si representa un referente a tener en cuenta para la efectiva protección de los derechos del campesinado en toda su extensión, no de otra manera encontraría explicación coherente el llamado bloque de constitucionalidad establecido por el art. 93 de nuestra Carta Política, máxime la referencia expresa ya aludida y estipulada en el canon 64 constitucional.-

El derecho a la igualdad se entiende por este Despacho conculcado, en su aspecto material, ello ante las condiciones estructurales de exclusión socio económica, histórica por cierto, y reconocida por la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional que sitúa a tal población dentro de las más vulnerables y que por ende requieren de una protección especial de sus derechos, a lo que debe adicionarse lo referente a la persecución de que son víctima las comunidades campesinas dentro del marco del conflicto armado, situación que incluso en este momento lleva a que sean perseguidos y asesinados con su condición, eventualidad que no puede ser cohonestada por el Estado, pues estaría incumpliendo una de sus obligaciones como la de garantía de los derechos humanos de una población que ha sido discriminada desde tiempos inmemoriales y que requiere ser efectivamente protegida para el efectivo goce de sus derechos en igualdad de condiciones a otros grupos sociales no discriminados.

Es bajo esa arista del derecho a la igualdad material que se considera existe vulneración por parte de las entidades accionadas, pues no han acatado la significación de ser considerados los campesinos como una población que requiere una protección especial reforzada que debe verse reflejada en su participación de las medidas del Estado tendientes a hacer efectivo – se itera- el goce de otros derechos como los aquí cuestionados y desconocidos en nuestro sentir que merecen ser restablecidos, como en efecto se procederá posteriormente.-

DERECHO A LA TERRITORIALIDAD CAMPESINA. -

Dando por establecido que el derecho a la territorialidad campesina ya encuentra reconocimiento no solamente por la normativa constitucional, sino por el mismo sistema universal, así en cuanto a la primera acorde a lo dispuesto por los artículos 64, 65 y 66 constitucional, no solamente dirigido a la subsistencia de la población campesina sino a la existencia reconocida de otros derechos de carácter ius fundamental como la alimentación, la vivienda, el trabajo entre otros ello en cuanto a la primera normativa en cita, además en el campo internacional mediante la existencia de la Declaración Universal de los Derechos del Campesinado (2018) a

¹¹ CIDH Caso Lagos del Campo vs Perú y en donde por primera vez se declaró por ese alto tribunal interamericano la violación por parte de un estado del art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

que se hizo ya referencias precedentemente e incluso pronunciamientos de la Corte Constitucional en ese mismo sentido como entre otras lo resuelto en sentencias C.077 DE 2017 Y SU. 426 DE 2016 principalmente esta última en cuanto el Tribunal Constitucional de nuestro país se ocupó del tema del campesinado en sus variadas aristas y en lo que es motivo de esta acción lo referente al acceso efectivo a la tierra ante la situación que se venía presentando con esa población frente a su situación real atendiendo el mismo conflicto armado histórico que caracteriza ese contexto.-

Siendo ello así, y con la incertidumbre que se presenta para los accionantes en punto a la definición de las Zonas de Reserva Campesina, ello mediante el acto administrativo correspondiente y no obstante que se ha adelantado por la población afectada ante esa indefinición los trámites señalados por la normativa que rige la cuestión, esto es Ley 160 de 1994, Decreto 1777 de 1996 y Acuerdo 024 de 1994, con meridiana claridad se observa la vulneración que se presenta con referencia entre otros a su derecho a la territorialidad y a la tierra, como parte integrante de esos mismos derechos ius fundamentales como se ha señalado por la Corte Constitucional y la falta de garantía por parte de las entidades accionadas en representación del Estado, debidamente vinculadas a esta actuación, precisamente por esa indefinición no obstante el lapso transcurrido desde que se iniciaron las primeras gestiones en el año 2011 como ya se había acotado sin ningún resultado positivo, indefinición que muestra la indiferencia por decir lo menos del Estado en satisfacer los derechos ius fundamentales de esa población por cierto históricamente discriminada y vulnerada incluso como consecuencia del conflicto armado plenamente reconocido por el órgano de cierre constitucional.-

No sobra precisar en este momento que ese carácter de derecho ius fundamental del derecho a la territorialidad ha sido reconocido con ese carácter en sentencia C. 623 DE 2015 de Corte Constitucional, derecho al que se le reconoció su carácter subjetivo, consideración que por demás ha sido retomado en otras sentencias con efecto interpartes a las que efectivamente hace referencia al apoderado de los accionantes en su libelo.-

Bajo ese hilo conductor en cuanto al carácter del derecho ius fundamental del derecho a la territorialidad campesina, que de paso da cabida a su protección mediante la acción de tutela, se puede pregonar su vulneración con base en los hechos puestos en conocimiento por la parte actora, pues la no definición de zona de reserva campesina hasta este momento, mantiene en la incertidumbre sobre el verdadero uso legítimo de los terrenos en cuestión en favor de los entes campesinos sujetos activos dentro de la presente actuación y por supuesto dan al traste con las finalidades mismas señaladas para su constitución.-

Ahora bien, es la misma parte accionada Agencia Nacional de Tierras, que define en que consiste tales zonas exponiendo "Son las áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socio económicas regionales para el ordenamiento territorial, económico, social y ambiental de la propiedad, para la consolidación de la economía campesina"

Renglón seguido se expone en el mismo documento en cuanto a su garantía y reconocimiento "*Estos territorios son concebidos como iniciativas que contribuyen al reconocimiento y garantía de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y al fortalecimiento organizativo del campesinado, en perspectiva de desarrollo rural integral con enfoque territorial, sostenibilidad socio ambiental y alimentaria*"¹².-

¹² www.minagricultura.gov.co

Por otra parte en cuanto al sustento legal es claro que lo referente a las Zonas de Reserva Campesina se establece en la Ley 160 de 1994, en su capítulo XIII, normatividad de la que en parte están puestas las expectativas por parte de las comunidades campesinas accionantes, reiterándose que frente a tales proyectos han adelantado todas las gestiones que a ellos corresponden, observándose una conducta omisiva frente a la actividad reglada, ello por parte de la Agencia Nacional de Tierras y el propio Consejo Directivo, prueba de esa circunstancia las solicitudes que ante la misma han elevado las mismas comunidades y hasta la representación del Ministerio Público observándose casi que interminable el trámite para la constitución de las zonas legales respectivas en perjuicio de los derechos fundamentales de las asociaciones de campesinos con interés directo en su constitución .-

Tampoco puede desconocerse la importancia que las zonas de Reserva Campesina adquieren en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Constitución de unas Paz Estable y Duradera, SUSCRITO ENTRE EL Gobierno Nacional y las FARC -EP, pues en varios apartes se hace referencia directa a las ZRC, en efecto en el documento suscrito el 24 de noviembre de 2016, así dentro del componente "Reforma Rural Integral", entre otras cosas se afirmó: *"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. En consecuencia el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y buen vivir Participación de la Reforma Rural Integral, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que estas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Se promoverá la participación de las comunidades - hombres y mujeres- que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo"*

Ya en el párrafo siguiente se indica "En el marco de los procesos de constitución de ZRC, que se harán por parte de la autoridad competente de conformidad con la normatividad vigente, el gobierno, como resultado de mecanismos de concertación, definirá con las comunidades interesadas las áreas de cada una de ellas, atendiendo las necesidades de los campesinos que adelantan y quieren adelantar procesos de constitución. La constitución de las ZRC estará acompañada de procesos de formalización de la propiedad"¹³. (subrayado es del Despacho).-

Con lo expuesto se quiere resaltar la importancia de las ZRC, para el desarrollo integral de las entidades campesinas, incluso frente a otros grupos con el que pudieren llegar a compartir espacio geográfico, y también objeto de especial protección como a guisa de manera la población indígena, caso en el cual deben plantear formular de armonización donde sean tenidos en cuenta los tipos de intereses, esto es campesinado y población indígena, situación que muestra a las claras la importancia de las ZRC dentro del contexto social general.-

Ahora si bien las ZRC son anteriores al acuerdo final de paz, de conformidad con el acto legislativo 02 de 2017, han sido reconocidas como iniciativas agrarias que

¹³ Pag. 20 y 21 del acuerdo definitivo para la paz

contribuyen a la reconciliación, y al resultar el acuerdo de paz de carácter obligatorio para el Estado existe la obligación de cumplir de buena fe lo allí dispuesto, razón por lo cual al reunirse los requisitos para la constitución de las ZRC, su creación por parte de las entidades accionadas no queda a su discrecionalidad atendida la obligatoriedad del acuerdo en los términos señalados por la misma Corte Constitucional sobre su obligatoriedad, lo que debe ser valorado para el perfeccionamiento de la constitución de éstas.-

Ahora, si bien es cierto que existe cierto desconocimiento sobre *“la manera en que se deben articular las ZRC con su principal instrumento de gestión y ordenamiento (Plan de Desarrollo Sostenible)”* como lo sostiene el señor apoderado de la parte accionante, en su libelo donde por demás detalla claramente la cuestión problemática que tal desconocimiento plantea de cara a su realización, debe propenderse con una participación dialógica activa y proponente de las agrupaciones interesadas en la constitución de tales zonas, circunstancia que por avizor no constituye en este momento eje importante para el perfeccionamiento de tal institución .-

Ahora bien, no obstante los diversos obstáculos que en la práctica ha enfrentado la constitución de las ZRC, a las que de manera detalladísima se refiere en el escrito de tutela por parte del togado que representa a las entidades campesinas que se observa gran conocedor de la problemática en nuestro medio, no puede llevar a que no se prosiga sin dilaciones injustificadas algunas de las veces con la constitución de las ZRC de los accionantes e incluso de otras que siquiera se han dado inicio en este momento, todo ello con desconocimiento de su reglamentación por cierto ya cumplida en su parte por las accionadas, ello de acuerdo a la documentación allegada como sustento de la acción.-

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. -

En cuanto este derecho fundamental, la autoridad pública se encuentra en cuanto a su actuación limitada por los procedimientos preestablecidos para cualquier actuación administrativa en que opere, ello en punto al canon 29 de la Carta Fundamental como orientados de toda la actividad administrativa. -

Es en ese contexto que lo referente al plazo razonable cobra verdadera significancia en el caso bajo nuestro estudio, siendo de recibo para el Despacho los argumentos sobre el particular que pone de presente el accionante por cierto en forma detallada y precisa, por lo que compartimos en un todo sus consideraciones, así observamos que para el caso concreto, se ha desconocido el derecho fundamental del debido proceso por parte de las entidades accionadas, esto es la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS.-

Dos aspectos en tal sentido se deben resaltar, el primero lo referente al procedimiento de constitución de las Zonas de Reserva Campesina y el plazo razonable que en nuestro sentir se ha vulnerado en contra de las entidades campesinas accionantes. Veamos:

En cuanto al procedimiento, no puede exigirse a los interesados en la constitución de las zonas de reserva campesina, requisitos que no están señalados de manera taxativa en las normas reguladoras del tema, para nuestro caso establecidos por el acuerdo 024 de 1996, en ese sentido las entidades campesinas involucradas han adelantado lo pertinente, recuérdese aquí que el inicio de la gestión administrativa data del año 2011, siendo del caso determinar lo realizado en cada caso para

determinar el cumplimiento de la reglamentación que sobre el tema se señaló en el acuerdo ya citado.

- CASO ZRC LOZADA- GUAYABERO.-

Teniendo como base lo puesto de presente por la parte accionante en su libelo, se pudo determinar que la petición fue elevada para la constitución de la respectiva Zona de reserva campesina, entre los meses de abril y noviembre de 2011, ante el INCODER organismo estatal que era el encargado en ese momento de adelantar el trámite administrativo correspondiente, por su parte tal entidad expidió el acto administrativo correspondiente de fecha 23 de marzo de 2012, por medio de la cual se daba cuenta del inicio a la actuación administrativa para la selección, delimitación y constitución de una zona de Reserva Campesina en el Sector Lozada-Guayabero del Municipio la Macarena en el Meta, acto donde se fijaron los objetivos y se ordenó dar traslado de la solicitud a las entidades correspondientes, ello en atención a lo señalado por el acuerdo 24 de 1996.

Se allegó por parte de la comunidad campesina interesada la documentación de caracterización de la región, mapas, encuestas entre otras (ver numeral 16 pag. 9 de la demanda de tutela).-

Ya para el 26 de septiembre de 2014, se allegó a INCODER el Plan de Desarrollo Sostenible.

Para el 8 de octubre de 2016 se celebró la Audiencia Pública para el proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina del Lozada- Guayabero .-

En términos generales resulta claro que la entidad campesina ha dado cumplimiento a los requisitos de ley, ello de acuerdo a los parámetros señalados por el Acuerdo 024 de 1996, multimencionado aquí.

Desde hace 4 años no se ha desarrollado ninguna gestión administrativa, faltando lo referente a llevar el caso al Consejo Directivo de la ANT para la determinación definitiva y la expedición del acto administrativo correspondiente con lo resuelto.

CASO ZRC. SUMAPAZ.-

De igual manera se ha elevado por la comunidad campesina del sector la solicitud de constitución de la ZRC, ello el 21 de septiembre de 2011.

INCODER por su parte expidió la resolución 03180 del 25 de noviembre de 2011, mediante la cual daba inicio al procedimiento administrativo correspondiente, así como ordeno dar traslado a las instituciones correspondientes para que presentaran observaciones y recomendación, ello de cara a la solicitud.-

Luego de varias eventualidades para el 16 de mayo de 2013, se dio cumplimiento a lo señalado por el art. 7 del Acuerdo 024 del 96, allegándose por parte de las comunidades interesadas el plan de Desarrollo Sostenible.-

EL 27 de octubre de 2017, se allegó a la actuación por parte de la CAR de Cundinamarca el concepto favorable referente a la constitución de la Zona de Reserva campesina en ciernes.

El 27 de agosto de 2016, se adelantó la audiencia pública en donde fue presentado el Plan de Desarrollo Sostenible, se elevaron observaciones y recomendaciones de lo que se elaboró el acta correspondiente.-

El 2 de octubre de 2017 se emite concepto favorable por parte de la Oficina jurídica de la ANT, con destino al Director de Acceso a Tierras de la Agencia, concepto de viabilidad sobre la constitución en referencia.-

De acuerdo con algunas observaciones realizadas en la vista pública, se allega a la Agencia Nacional de Tierras el ajuste al plan de Desarrollo Sostenible.-

Como hacen falta lo referente a algunas observaciones se retiró el proyecto de acuerdo de la orden del día. –

Coetáneamente se adelantó la construcción de un documento técnico que formará parte del plan de Desarrollo Sostenible.-

Se han desarrollado otras actuaciones relacionadas con requerimientos por parte de la Procuraduría con miras a que se continúe con el trámite para la constitución de la zona, para que se adelante un trabajo concertado que a mas tardar el 20 de septiembre hogaño se presente un plan de trabajo tendiente a desentrabar el trámite del proyecto en curso para la constitución de la ZRC de Sumapaz.- faltando por adelantar en consecuencia lo referente a la expedición del acto administrativo que culmine con la constitución de la ZRC de Sumapaz.

- CASO ZRC GUEJAR CAFRE.-

Para las fechas del 11 de marzo y el 20 de mayo, se elevó la correspondientes solicitudes de constituciones de las ZRC, por parte de delegados de AGROGUEJAR y representantes de 17 Veredas, ante el INCODER, ello en cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo 024 de 1996.-

Se expide por parte de esa entidad el 11 de agosto de 2011 la Resolución 02059 por parte de INCODER mediante la cual se inicia el proceso de selección, delimitación y constitución de una zona de Reserva Campesina para la región de la Macarena sector Ariari , Guejar-Cafre Meta.-

El 5 de mayo se adelantó la correspondiente audiencia pública .-

De lo ilustrado anteriormente emerge concluir que por parte de las entidades campesinas accionantes se ha realizado todas las gestiones exigidas legalmente para la constitución de las Zonas de Reserva Campesina para sus respectivos entes territoriales, en cumplimiento de lo determinado y normado por el acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA, donde se determina el procedimiento para la constitución de las mentadas zonas.-

Es por lo anterior que se considera vulnerado el derecho fundamental al debido proceso, ello no solamente al haber transcurrido casi una década desde que se presentó la solicitud inicial de constitución de Zonas de Reserva CAMPESINA, sin que se hubiere adoptado una resolución definitiva por parte del Consejo sobre la constitución de las respectivas zonas, determinación que obviamente debe corresponder a un acto administrativo de esa entidad, desconociéndose el concepto por ese aspecto del plazo razonable, sino además en lo referente al principio de legalidad, por no haberse culminado el trámite correspondiente a la solicitud con base en requisitos no señalados taxativamente para la constitución de las zonas de

reserva campesina, pues con ello se hace más gravosa la situación de los peticionarios y de paso nugatorio al goce efectivo de otros derechos ius fundamentales como el derecho a la territorialidad campesina y a la igualdad material.-

Recapitulando lo expuesto precedentemente, encontramos vulnerados los derechos a la igualdad, el debido proceso y el de territorialidad campesina., se tutelaran en tal sentido tales derechos, decretándose las ordenes concretas para el restablecimiento de estos en cabeza de las asociaciones campesinas involucradas.-

Sobre el Derecho a la igualdad, específicamente en cuanto a la igualdad material los derechos de la parte actora, ahora en el mismo sentido, se entiende desconocido lo referente al principio de legalidad y el plazo razonable, el primero porque no puede ser talanquera para el avance en el trámite de constitución de las respectivas zonas campesinas algunas condiciones que se presentan con posterioridad al inicio del trámite y que no depende de las entidades interesadas en su estructuración y que de presentarse debe darle la celeridad que la misma condición de los campesinos amerita, ejemplificando, vemos como en uno de los trámites que se adelanta , específicamente en el ZRC, donde una de las talanqueras administrativas la constituye la expedición de la ley 1930 de 2018, donde incluso se establecen planes de Manejo Ambiental, lo que puede traducirse en nuevos presupuestos o requisitos o determinaciones que pueden influir en la constitución de la ZRC, situación adicional que no pueden cargar las entidades campesinas solicitantes por tratarse de sujetos en estado de vulnerabilidad que tienen una especial protección dada esa condición, circunstancia que no puede perderse de vista por los entes estatales involucrados, atendidos los derechos fundamentales en juego en favor de los aquí accionantes dada su ya mentada calidad. Tal eventualidad debe orientar todo el trámite en adelante para hacer menos gravosa la culminación del proceso que juega en su contra, de no procederse así sería dejar al garete el reconocimiento o constitución de las zonas correspondientes , pues se haría interminable el trámite situación que no puede ser cohonestada por el Juez de Tutela ni desconocida por los entes involucrados aquí como parte accionada.-

Ahora en cuanto al derecho a la territorialidad campesina, es vulnerado por la parte accionada en razón a que al no reconocerse o resolverse de fondo sobre la constitución de la zona correspondiente, se están desconociendo otros derechos como el derecho al trabajo, a la vivienda entre otros, ya reconocidos en cabeza de la comunidad campesina, todo ello como consecuencia de la no definición dentro del trámite de constitución de las Zonas de Reserva Campesina que se ha caracterizado por su indeterminación no empecé el paso del tiempo.- ello obviamente con menos cabo de las comunidades campesinas interesadas en las zonas correspondiente.

Ahora en cuanto se relaciona con el derecho al debido proceso, no puede desconocerse en la presente acción que siempre se ha realizado por parte de las entidades accionantes las gestiones a su alcance para lograr el objetivo en cuanto a su reconocimiento de Zona de reserva campesina atendiendo el significado incluso cultural y de todos los aspectos dada su situación dentro del grupo social que ha ameritado un tratamiento especial siendo catalogado como un grupo con protección reforzada como ha quedado decantado por la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos a los que hace referente la parte actora en su libelo.-

Si bien es cierto no se ha establecido un tiempo para la culminación del procedimiento con el acto administrativo que se debe emitir por parte del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, previa presentación por parte de la

Agencia del acuerdo de selección y delimitación correspondiente, para que queden legalmente constituidas, no puede extenderse dicho plazo in eternum por que se estaría desconociendo no solamente el debido proceso ante la indeterminación de tiempo para el cumplimiento del trámite y la efectiva constitución de las zonas campesinas, sino los derechos que de esa situación se deriva y aquí tutelables dada la connotación de los mismos frente a los derechos de los afectados.-

En ese sentido también efectivamente el principio de legalidad ha sido desconocido por los accionados, pues no se puede supeditar el ejercicio legítimo de un derecho al cumplimiento de actuaciones que no dependen de los solicitantes por que se volvería -y se itera- algo interminable con desmedro de los derechos que el mismo estado debe garantizar, máxime frente a una población históricamente olvidada, desconociéndose de paso el acuerdo de paz suscrito por el gobierno no obstante ser uno de los ejes centrales del mismo lo referente a adjudicación de tierras para los grupos más vulnerables de la población, donde se encuentra obviamente el campesinado.-

No son de recibo para el Juzgado los argumentos de la parte accionada sobre la no procedencia en punto a los requisitos y presupuestos de inmediatez y subsidiariedad con base a lo aquí expuesto sobre ese tópico, en igual sentido lo referente a que no se ha cumplido un paso por falta de agotar todos los procedimientos como es lo que sucede con el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, porque dado el carácter de acto y trámite complejo cada parte se articula con las demás y no puede quedar la responsabilidad en el trámite de manera fraccionada como se pretende plantear en el traslado, máxime cuando el consejo forma parte de la misma entidad.-

DE LAS ORDENES A CUMPLIR POR LAS ENTIDADES ACCIONADAS

En este orden de ideas, y al tutelarse los derechos reclamados como ya se expuso, se concede un lapso de 180 días a efectos de que se adelanten las siguientes gestiones para restablecer los derechos fundamentales vulnerados a los tutelantes.-

CON REFERENCIA A LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA LOZADA-GUAYABERO:

1-. Sin dilaciones como las que se vienen presentando y de manera prioritaria, se complete la actuación de llevar el trámite que se adelante y presentarlo 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 -

2-. Cumplido ello se comuniquen esa determinación a los solicitantes para que de no compartirla, puedan interponer los recursos de ley en salvaguarda de sus derechos ello dentro de la egida del debido proceso.

- CON REFERENCIA A LA ZRC DE SUMAPAZ:

1-. La primer gestión a desarrollar por parte de la ANT, si ello no se ha adelantado es realizar un plan de acción o cronograma donde se fijen las tareas a adelantar con el objetivo de dar culminación al proceso de constitución de la Zona correspondiente, para ello deberán adelantar audiencias, foros todas las actuaciones que sean necesarias, interactuar de manera dialógica, concertada y deliberativa con las comunidades indígenas correspondientes, ello en pro del

adelantamiento de las gestiones para poderse dar por terminado el trámite de constitución de las ZRC, sin que ello se torne indefinido. Ahora como se ha indicado que se ha establecido un plan de trabajo se dé pleno cumplimiento al mismo, atendiendo siempre y en primera medida la concertación con miras al resultado que es la constitución de la ZRC.-

2-. Que la ANT, realice las gestiones administrativas correspondientes a la mayor brevedad posible y atendiendo los principios que rigen la actividad administrativa para que se continúe con el trámite que se echó de ver y que se requiere para continuar con los pasos necesarios a fin de poder culminar con lo de su competencia debiendo remitir a Consejo luego de las gestiones y trámites que sean necesarios para ello, la documentación correspondiente, con el objeto que el Consejo adopte la determinación que corresponda.-

3-. El Consejo dentro del giro legal de su actividad reglada en consecuencia debe proceder a 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, determinación que una vez expedida debe ser notificada oportunamente a la misma comunidad campesina, todo ello dentro de la égida del debido proceso.-

CON RELACIÓN A LA ZRC GUEJAR CAFRE:

1-. A la mayor brevedad posible pero con la participación activa, deliberativa y concertada con la comunidad campesina implicada y de la zona, se debe adelantar un plan de acción concertado también, un cronograma claro, con fijación de fechas cuando el punto lo requiera, v.gra. adelantamiento de audiencias públicas informativas, etc, todo ello atendiendo la situación fáctica que se presente, de las actividades que se adelanten en cumplimiento de lo aquí dispuesto se adelantará actas que deben ser custodiadas en debida forma para su revisión y seguimiento cuando sea menester. -

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 para el cumplimiento de esa función el que deberá ser debidamente notificado para que se adelante esa gestión dentro de la legalidad que requiere el acto de constitución de una ZRC.-

Por último, dada la determinación de tutelar los derechos aquí reclamados por las comunidades indígenas de que da cuenta la actuación al considerarse efectivamente vulnerados sus derechos fundamentales, debe señalarse que el Juez de tutela en estos momentos tiene una función muy importante de cara al Estado Constitucional que nos rige, constituye un actor de primera línea cuando de defensa de derechos fundamentales se trata, situación que cobra relevancia cuando de un grupo vulnerable se refiere a la situación, no de otra manera podría responder su labor a ese epígrafe, y es que no se puede esperar menos de esa especial y relevante labor, la que en su desarrollo debe atender el principio establecido por el artículo 228 de la Carta Fundamental en cuanto al desempeño de su tarea.-

El tema objeto de estudio de manera indefectible debe acompasarse con lo acordado en el proceso de paz, conclusión que deviene coherente si en cuanto se tiene que es un componente importante dentro de esos diálogos y no puede ser desconocido en su implementación pues se harían nugatorios los derechos de las

minorías que son los que requieren más protección por parte del juez ya no simplemente como la boca que pronuncia las palabras de la ley, sino como protagonista de primer orden dentro del orden constitucional en la época actual.-

Por otra parte con relación a las peticiones señalada en lo numerales segundo, tercero y cuarto del libelo, consideramos que no es de resorte del juez de tutela en este momento hacer indicación de pasos a seguir luego de la constitución de dichas zonas, como quiera que se considera que no es de competencia de este despacho pronunciarse sobre hechos posteriores a lo que es el fondo de la reclamación por ser tal de la autoridad administrativa correspondiente ya que en caso contrario se estaría desbordando el ámbito competencial del juez de tutela.

Por último con relación del punto quinto se entiende resuelto con la decisión definitiva adoptada por el despacho en este momento.

Finalmente, no sobra exponer que atendida la determinación del despacho no se desvinculará a ninguna de las entidades intervinientes por cuanto de una u otra manera guardan alguna relación con el trámite complejo que requiere hasta su culminación la creación de una ZONA DE RESERVA CAMPESINA.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO OCTAVO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la igualdad material, debido proceso y territorialidad campesina de las comunidades interesadas reclamados por el **Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES**, en su calidad de representante y apoderado de Eduin Rened Dimate Carvajal 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 Cadavid representante legal de la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo en la Cuenca del Río Güéjar – AGROGÜEJAR, Arnobi de Jesús Zapata Martínez representante legal de la organización de segundo nivel, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, vulnerados por la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL de conformidad a la razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - Corolario de lo anterior se dispondrá por parte de las accionadas la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y CONSEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL**, para que en el término máximo de ciento ochenta (180) días proceda conforme al acápite “DE LAS ORDENES A CUMPLIR POR LAS ENTIDADES ACCIONADAS”, con el objeto de que se dé conclusión al trámite de constitución de las Zonas de Reservas Campesinas.

TERCERO. - **ADVERTIR** al **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y CONSEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL**, para que, en ningún caso vuelva a incurrir en las omisiones que dieron origen a la presente acción, so pena de hacerse acreedor a las sanciones contempladas en el decreto 2591 de 1991, o a las que haya lugar.

CUARTO. - Contra esta decisión procede su impugnación ante la Sala Penal del Honorable Tribunal Superior de Bogotá.

QUINTO. - De no ser impugnado este fallo, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión y posterior archivo.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,



ARMANDO PADILLA ROMERO
J u e z