



**República de Colombia  
Rama Judicial  
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá  
Sala Penal**

<b>Magistrado ponente:</b>	Juan Carlos Garrido Barrientos
<b>Radicación:</b>	110013187008202000077 02 [072]
<b>Demandante:</b>	Agrogüejar y otros
<b>Demandado:</b>	Agencia Nacional de Tierras y otros
<b>Derecho:</b>	Debido proceso y otros
<b>Procedencia:</b>	Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá
<b>Decisión:</b>	Modifica
<b>Aprobado:</b>	Acta número 044

Bogotá D. C., veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021).

**Vistos**

Resuelve la Sala sobre la impugnación interpuesta, por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un abogado del Departamento Nacional de Planeación y una abogada de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, contra la sentencia, del 8 de marzo de 2021, proferida por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de esta ciudad.

**Hechos y antecedentes**

El demandante, en representación del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz – Sintrapaz, de la Asociación Campesina Ambiental de Losada Guayabero – AscalG, de la Asociación Campesina para la Agricultura Orgánica y el Comercio Justo – Agrogüejar y de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, coadyuvado por los señores procuradores delegados para asuntos agrarios y ambientales veintinueve y treinta y uno judiciales II agrarios y ambientales, acudió al trámite constitucional con miras a que se protejan los derechos de tales comunidades a la igualdad, a la territorialidad campesina y al debido proceso, entre otros, con ocasión de la dilación, a su juicio, injustificada, de la Agencia Nacional de Tierras – ANT y del Consejo

Directivo de esa entidad en los procesos administrativos de selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre, y se ordene:

*«... a la Agencia Nacional de Tierras que proceda a la presentación del acuerdo de selección y delimitación de cada una de las ZRC a su Consejo Directivo para que este cuerpo colegiado verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos de manera expresa por la ley y el acuerdo reglamentario y constituya las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz, y de Güejar-Cafre.*

*»... Una vez constituidas las tres zonas de reserva campesina antes mencionadas se ordene a la Agencia Nacional de Tierras, en caso de ser necesario, actualizar o ajustar los Planes de Desarrollo Sostenible en el plazo de seis meses a partir de su constitución con la concurrencia efectiva de las entidades que sean necesarias, particularmente con las autoridades ambientales.*

*»... a la ANT que una vez sean constituidas las tres ZRC se tomen las medidas necesarias para garantizar el desarrollo sostenible, esto implica trabajar por su articulación con otras figuras de ordenamiento territorial y de planificación especialmente a nivel local y regional; garantizar recursos para su ejecución; y coordinar con otras entidades siempre que sea necesario.*

*»... Se exhorta al Ministerio de Agricultura y a la Agencia Nacional de Tierras a cumplir de buena fe con el Acuerdo Final, en aquellos aspectos relacionados con el impulso y el fortalecimiento de las ZRC».*

El accionante manifestó que el campesino, como sujeto de especial protección constitucional, enfrenta condiciones de discriminación acentuadas en términos de reconocimiento y redistribución de tierras, razón por la que, en su favor, se han reconocido los derechos de acceso a la tierra y a la territorialidad campesina, materializados, entre otras formas, mediante las Zonas de Reserva Campesina – ZRC. Asimismo, puso de presente que las etapas para la constitución de éstas son la selección concertada de la zona, la radicación de la solicitud formal, 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 la expedición de la resolución de constitución por parte del Consejo Directivo de esa entidad.

Advirtió que las solicitudes de constitución de las ZRC de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre fueron presentadas desde el año 2011 y que, en vista

de las actuaciones adelantadas por los demandantes, se cumplieron las etapas procesales y se acreditaron los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la constitución; no obstante, tras nueve años, los procesos no han finalizado y, en los casos de Losada-Guayabero y de Güejar-Cafre, la última actuación fue hace cuatro años, con la celebración de la audiencia pública, sin que exista certeza de cuándo concluirán. Para lo cual la única consideración que se da por parte de la accionada, para justificar su tardanza, es la indagación sobre la presencia de cultivos de uso ilícito dentro de los polígonos solicitados, actuación adelantada por fuera del procedimiento y cuyo resultado, en su consideración, no determina cumplimiento de requisitos dentro del trámite de selección y delimitación.

Anotó que, en relación con el 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, oportunidad en la que tal autoridad estimó que el plan de desarrollo sostenible debía ser actualizado y ajustado ante la delimitación del páramo Cruz Verde-Sumapaz y aplazó la discusión sobre su constitución. Producto de ello se llevaron a cabo distintas mesas técnicas de trabajo con los representantes de las instituciones involucradas, con el objetivo de revisar tales observaciones, después de lo cual Sintrapaz logró la construcción de un documento técnico anexo al plan de desarrollo sostenible que lo armoniza con las problemáticas expuestas y manifestó estar dispuesta a participar en la formulación de los instrumentos de ordenamiento que se construirían en el territorio con ocasión de la regulación del ecosistema. No obstante, el caso no fue llevado de nuevo al Consejo Directivo de la ANT. Indicó que, ante el silencio de la entidad y producto de la vigilancia especial de la Procuraduría General de la Nación, dos años después, la ANT retomó el caso y manifestó que era necesario un nuevo ajuste al plan de desarrollo sostenible, que tardaría al menos un año más. Suspensión que, a su juicio, aunque pretende armonizar los derechos de los campesinos con la protección del páramo, le resulta desproporcionada.

Señaló que, de acuerdo con lo informado por la ANT, a corte de diciembre de 2019, existían 23 solicitudes de constitución de ZRC, dentro de las que 15 no contaban con resolución de inicio de trámite administrativo. Refirió que, entre

tales actuaciones, se encuentran los casos objeto de este diligenciamiento, en los que, pese a cumplir, hace años, con las exigencias requeridas, no se ha expedido la resolución de constitución.

Posteriormente, sobre los tres casos expuso detalladamente el trámite que los accionantes promovieron para su constitución y las actuaciones que se llevaron a cabo por parte de las autoridades.

En cuanto a la ZRC de Losada-Guayabero, indicó que, los días 12 de abril y 24 de noviembre de 2011, los dirigentes y delegados de Ascal-G, junto con representantes de 45 veredas de esa región, presentaron formalmente solicitud de constitución de ZRC ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, en la que, además, manifestaron su intención de concertar con esa entidad el trámite, procedimiento y cronograma de actividades, mediante la creación de un comité de impulso local conformado por un equipo técnico de Ascal-G, uno del Incoder y otro del Parque Nacional Natural Tinigua, tras lo cual el instituto anotado, mediante Resolución 431 del 23 de marzo de 2012, resolvió iniciar la actuación administrativa para la selección, delimitación y constitución de la ZRC en el sector de Losada-Guayabero del municipio de La Macarena (Meta), acto administrativo en el que, también, se ordenó el traslado de la solicitud y los documentos al director de la Corporación Autónoma Regional – CAR de La Macarena y al Consejo Municipal de Desarrollo Rural de ese municipio, para que presentaran las observaciones pertinentes. Asimismo, entre otras actuaciones, indicó que el Ministerio del Interior certificó la no presencia de comunidades indígenas, minorías, ROM, comunidades negras, afrocolombianas, raizales ni palenqueras en el área.

Refirió que se agotaron las etapas respectivas, hasta la celebración de la audiencia pública el 8 de octubre de 2016, y que, el 3 de marzo de 2020, en respuesta a una petición, se les informó que la ANT adelantó durante el segundo semestre de 2016 la audiencia pública para la socialización del plan de desarrollo sostenible e identificó la necesidad de algunos ajustes a los documentos y, sobre la existencia de un cronograma de actuación, se comunicó que, hasta ese momento, no existía, pero que, dentro del plan de acción para esa vigencia, se esperaba ajustar los documentos y dar continuidad al trámite;

que, el 28 de julio siguiente, en respuesta a un requerimiento de la Procuraduría General de la Nación, se manifestó que, para dar impulso al diligenciamiento y actualizar la información, se solicitó al director de la oficina 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 dado respuesta, además de que la ANT previó ajustar y actualizar el plan de desarrollo sostenible y que no se tiene una fecha para la decisión por depender ellos de las solicitudes presentadas y, de ser el caso, de la actualización de dicho plan. Lo que demuestra una actitud omisiva y dilatoria, pues, hace más de cuatro años, no se adelanta ninguna actuación.

En relación con la ZRC Sumapaz, anotó, entre otras situaciones, que, los días 4 de agosto y 21 de septiembre de 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, ante la gerencia del Incoder, la solicitud de constitución de una ZRC y manifestaron su intención de concertar con esa entidad, las autoridades ambientales, entidades distritales e instituciones públicas, el trámite, procedimiento, plan de acción y cronogramas de actividades para seleccionar, delimitar y constituir la zona pretendida; después de lo cual el Incoder, con Resolución 3180 de 25 de noviembre de 2011, resolvió iniciar la actuación administrativa y ordenó el traslado de la solicitud al director de la CAR de Cundinamarca, al alcalde la localidad de Sumapaz, a la Unidad Local de Desarrollo – Ulder y al Comité Intersectorial del Desarrollo Rural de Sumapaz, para que presentaran observaciones. Agregó que la Asociación de Municipios del Sumapaz – Asosumapaz y las organizaciones representantes de los intereses de los campesinos, conjuntamente con el Incoder y otras instituciones públicas y privadas, logró la construcción de documentos que servirían como insumos para la formulación del plan de desarrollo sostenible.

Adicionalmente, entre otras actuaciones, expuso que, el 27 de octubre de 2013, la CAR Cundinamarca indicó no tener objeción con el establecimiento de la ZRC, mientras se diera cumplimiento al régimen de usos establecido, que el Ministerio del Interior certificó la no presencia de comunidades indígenas, minorías, ROM, comunidades negras, afrocolombianas, raizales ni

palenqueras en el área, y que, culminadas las fases correspondientes, el 27 de agosto de 2016, se celebró audiencia pública, en la que se presentó el plan de desarrollo sostenible, se resolvieron preguntas, se pactaron compromisos, definieron conclusiones y se levantó el acta correspondiente; que, el 2 de octubre de 2017, la Oficina Asesora Jurídica de la ANT remitió, al director de acceso a tierras de esa entidad, el concepto jurídico sobre el proyecto de acuerdo por el que se constituye y delimita la ZRC; que las entidades participantes y Sintrapaz ajustaron y actualizaron el plan, el cual fue enviado el 7 de marzo de 2017; que, el 5 de junio de 2017, la ANT comunicó observaciones y comentarios que ameritaban nuevos ajustes y actualización del plan de desarrollo sostenible; que, el 12 de diciembre de 2017, tuvo lugar la decimoquinta sesión del Consejo Directivo de la ANT en la que se expuso que el plan debía ser actualizado, con ocasión de la delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz, para reconocer la prohibición de actividades agropecuarias; que, durante el segundo semestre de 2017 y el primer semestre de 2018, se llevaron a cabo distintas mesas técnicas para revisar tales observaciones, producto de las cuales se logró la construcción de un documento técnico anexo al plan de desarrollo sostenible, que lo armoniza con tales problemáticas; que, mediante fallo del 11 de septiembre de 2019, el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá ordenó dejar sin efecto la resolución mediante la que se delimitó el páramo, con el fin de que las comunidades que hacen parte del mismo participen en ello; que, ante impulso del 19 de noviembre de 2019, por parte de la señora procuradora treinta y uno judicial II agraria, se contestó que no es posible ajustar la zonificación del área pretendida hasta que la CAR Cundinamarca no lo haga e informe los resultados; autoridad que, en contestación a una solicitud de la servidora acabada de anotar, informó que, de conformidad con la Ley 1930 de 2018 y la decisión de tutela referida, el proceso de zonificación, régimen y plan de usos se encuentra suspendido; que, el 8 de enero de 2020, la procuradora mencionada requirió a la ANT para que diera impulso al trámite con el objeto de que la zonificación del páramo no suspenda indefinidamente su actuación; y, que, el 26 de febrero de 2020, la CAR reiteró lo anterior y afirmó no poder ajustar la zonificación de forma unilateral, es decir, sin aprobación del consejo o la junta directiva de la autoridad ambiental competente; que, el 3 de marzo de 2020, la ANT argumentó estar supeditada a las gestiones de la CAR; que, el

21 de agosto, se convocó a una reunión a los ministerios de ambiente y de agricultura y a la CAR con el objetivo de dar impulso procesal, la cual se fijó para el 10 de septiembre de 2020.

Asimismo, expuso que, el 28 de julio de 2020, ante requerimiento de la Procuraduría, la ANT contestó que el proceso culminó y fue presentado al Consejo Directivo en el 2018, órgano que ordenó adelantar sesiones de trabajo en relación con la Resolución 1434 de 2017 -que delimitó el área del páramo anotado-, que se solicitó a la CAR Cundinamarca conformar mesa técnica para reanudar el proceso de constitución, la cual respondió que no era posible por las razones expuestas en precedencia; que la ANT consideró que la zonificación es un requisito indispensable para dar continuidad; que, el 10 de septiembre se llevó a cabo la reunión convocada, y exhortó a esta última, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la CAR de Cundinamarca para que elaboraran un plan de trabajo para superar tales obstáculos y finalizar el trámite administrativo; que, el 22 de septiembre, la ANT entregó dicho plan, en el que se enumeran doce actividades a realizar a más tardar en agosto de 2021, para lo cual la procuradora referida solicitó rendir informes trimestrales sobre el avance; y, por último, que, el 23 de noviembre, tuvo lugar la reunión del comité de verificación del proceso de constitución, liderado por la Procuraduría General de la Nación, en el que se manifestó inconformidad con el plan de trabajo, por ser la misma agenda presentada después del rechazo en 2017. En vista de lo anterior, expuso que las comunidades campesinas de esa zona han cumplido con todos los requisitos, sin que se haya expedido la resolución de constitución.

Frente a la ZRC Güejar-Cafre se dijo que, los días 11 de marzo y 20 de mayo de 2011, los delegados de Agrogüéjar, junto con los representantes de 17 veredas de la región, elevaron formalmente, ante la gerencia del Incoder, la solicitud de constitución de las ZRC y manifestaron su intención de concertar con esa entidad, el trámite, procedimiento y cronograma de actividades, mediante la creación de un comité de impulso local, conformado por un equipo técnico de esa asociación y de Parques Naturales Nacionales. En virtud de lo cual, el Incoder, mediante Resolución 02059 del 11 de agosto de 2011, dispuso iniciar la actuación administrativa y, el 28 de septiembre y el 21 de diciembre de 2011,

solicitó al director de la CAR de La Macarena, a la Alcaldía Municipal y al Concejo Municipal de Puerto Rico (Caquetá) que rindieran los conceptos y observaciones respectivas.

Agregó que, adelantadas las actuaciones pertinentes, el 5 de mayo de 2012, se llevó a cabo la audiencia pública; que, con memorando del 4 de febrero de 2014, la dependencia de Coordinación Representación Judicial del Incoder informó que el proyecto por el que se constituye y delimita la ZRC es viable; que, en respuesta del 3 de marzo de 2020, sobre el estado actual de tal actuación, la ANT informó que, durante la vigencia 2018-2019, se efectuaron procesos de acercamiento institucional y se elaboró el primer proyecto de acuerdo, en el que se identificó la necesidad de ajustes o actualizaciones y, acerca de la existencia de un cronograma, se respondió que no lo hay, pero que, dentro del plan de acción para esa vigencia, se esperaba ajustar los documentos y dar continuidad al trámite; que, ante requerimiento de las organizaciones campesinas, la ANT indicó, el 28 de julio de 2020, que para impulsar el trámite se solicitó al director de la oficina de UNODC certificar sobre la presencia de cultivos ilícitos en la zona pretendida; que, una vez reciba los insumos técnicos solicitados, hará un acercamiento con el Comité de Impulso de la zona en proceso de constitución, para ajustar o actualizar el plan de desarrollo sostenible y que no se tiene una fecha para la decisión, por depender de los requerimientos efectuados y, de ser el caso, la actualización del plan de desarrollo sostenible.

Estimó que la ANT, en los tres casos, vulnera los derechos de los actores, en vista de la omisión reiterada y sistemática en el impulso de los procesos administrativos, cuyo término supera el plazo razonable, pues se iniciaron los trámites en 2011 y se cumplieron los requisitos consignados en el Acuerdo 024 de 1996 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), sin que se hayan expedido los actos administrativos con los que se declaran formalmente constituidas las ZRC, ello con el alegato de que la tardanza está asociada a la presencia de cultivos de uso ilícito dentro del polígono que se está solicitando y a la falta de respuesta de los requerimientos presentados ante la UNODC y el director de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS, requisito que no trae la ley-, en el caso de Güéjar-Cafre y de Losada-

Guayabero, y con la ausencia de zonificación del páramo Cruz Verde Sumapaz y la necesidad de actualización del plan de desarrollo sostenible atendiendo a los criterios contemplados en la Ley 1930 de 2018, en cuanto al caso de Sumapaz, lo que demuestra problemas de coordinación interinstitucional entre la autoridad agraria y la ambiental, trasladando esa carga a los actores.

Para finalizar, argumentó que se cumplen los requisitos de procedibilidad, hizo mención de la importancia del acuerdo final para la terminación del conflicto, suscrito por el Gobierno y las autodenominadas FARC-EP, en relación con las ZRC, explicó los problemas que enfrentan tales zonas, en cuanto a su materialización, consolidación y eficacia, y explicó por qué se vulneran los derechos de los demandantes.

El 24 de diciembre de 2020, el juzgado de primera instancia avocó conocimiento y corrió traslado a la ANT y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante el cual una abogada de la ANT, con oficio 20201031427891 del 30 de diciembre, sostuvo que la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de esa entidad se encuentra adelantando todas las acciones encaminadas a avanzar en los trámites de constitución de las ZRC Losada, Güéjar y Sumapaz y el impulso de las demás solicitudes vigentes, en consonancia con lo consagrado en el Acuerdo 024 de 1996.

Sobre la ZRC de Güéjar-Cafre informó que la ANT recibió, por parte del Incoder, el trámite de esa zona y, durante la vigencia 2018-2019, se adelantaron procesos de acercamiento institucional y se elaboró el primer proyecto de acuerdo, en el que se identificó la necesidad de hacer algunos ajustes o actualizaciones a los documentos; asimismo, que, en aras de dar continuidad al proceso, con oficios 20204300215291 del 5 de marzo, 20204300544391 del 18 de junio y 20204300864431 del 3 de septiembre de 2020, solicitó al director de la UNODC certificar sobre la presencia de cultivos ilícitos en la zona y, con oficios 20204300216431 del 5 de marzo, 20204300544451 del 18 de junio y 20204300864471 del 3 de septiembre de 2020, se pidió al director del PNIS informe sobre la presencia de cultivos de uso ilícito en el área pretendida.

En relación con la ZRC de Losada, manifestó que llevó a cabo, durante el segundo semestre de 2016, la audiencia pública para la socialización del plan de desarrollo sostenible y se identificó la necesidad de ajustar algunos de los documentos, que ha dado impulso a la actuación y que, con oficios 20204300215291 del 5 de marzo, 20204300544391 del 18 de junio y 20204300864431 del 3 de septiembre de 2020, solicitó al director de la UNODC certificar sobre la presencia de cultivos ilícitos en la zona y, con comunicaciones 202043000216431 del 5 de marzo, 202043000544451 del 18 de junio y 20204300864471 del 3 de septiembre de 2020, pidió al director del PNIS informar sobre la presencia de cultivos de uso ilícito en el área pretendida.

Agregó que con las respuestas obtenidas de la UNODC, para las ZRC de Losada y Güéjar, se confirmó la presencia de cultivos ilícitos, por lo cual la Subdirección de Administración de Tierras de la ANT consideró prudente y necesario ajustar el plan de desarrollo sostenible de esas aspiraciones territoriales, de manera que se armonicen con los planes de sustitución y erradicación voluntaria.

En cuanto a la ZRC de Sumapaz señaló que, el 27 de agosto de 2016, se efectuó audiencia pública, escenario en el que se presentó el plan de desarrollo sostenible y la propuesta de constitución y se plantearon sugerencias relacionadas con la necesidad de ajustar dicho documento en aspectos ambientales. Con fundamento en lo cual se adelantaron diversas reuniones con la Alcaldía Mayor de Bogotá, la CAR, el Instituto Humboldt, los ministerios de Agricultura y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con Sintrapaz, con la finalidad de avanzar en los ajustes. Advirtió que, con posterioridad, la Dirección de Acceso a Tierras presentó, al Consejo Directivo de la ANT, el borrador del acuerdo de constitución, en concordancia con las recomendaciones, pero que, en vista de la expedición de la Resolución 1434 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -mediante la que se delimitó el páramo Cruz Verde Sumapaz-, tal órgano determinó que el documento se debía ajustar a los lineamientos de esa norma. Razón por la que, nuevamente, se hicieron mesas técnicas, contando con la participación de la

CAR Cundinamarca, en las que se socializó el documento y que emitieron observaciones, que, en su mayoría, fueron atendidas e incorporadas en el borrador. No obstante, resaltó 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 hasta que la corporación ambiental no lo haga e informe sobre sus resultados, acciones que resultan imperativas por ser vinculantes. Agregó que, con oficio 20202114133 del 26 de febrero de 2020, la ANT solicitó espacio para un mesa técnica para retomar el tema de la constitución de la zona, a lo que se respondió que no se ha iniciado el proceso de zonificación porque el Gobierno Nacional expidió la Ley 1930 de 2018, en la que se manifestó que los planes de manejo ambiental se harían en un plazo de cuatro años y con un horizonte de implementación a diez años, además de que se encuentra en proceso de reglamentación y de que, de conformidad con el artículo 12 de la Resolución 886 de 2018, tal actuación debe ser aprobada por el consejo o la junta directiva de la autoridad ambiental competente y, cuando el área delimitada comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, la zonificación y el plan de manejo de las áreas deberá ser adoptado en la comisión conjunta, razones por las que no es posible ajustar la zonificación en forma unilateral, aunado a que, para ello y el régimen de usos, se debe adelantar el proceso de identificación y caracterización de actores sociales que viven en el páramo, lo cual se hace predio a predio, una vez resuelto lo relacionado con la decisión judicial y la reglamentación de la citada ley.

Expuso que, para tal ZRC, se tuvo que ajustar el plan de desarrollo sostenible y la delimitación por solicitud del Consejo Directivo de la ANT, con ocasión de la ley de páramos, razón por la que se pidió un espacio para una mesa técnica con la CAR Cundinamarca, el 28 de enero de 2020, para coordinar interinstitucionalmente los ajustes, así como la zonificación del área pretendida, lo cual fue contestado el 26 de febrero siguiente, oportunidad desde la que se han ido articulando las actividades de constitución.

Resaltó que dicho proceso se sobrepone en un 77 % con el páramo Cruz Verde Sumapaz y, por ello, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la ANT, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible y la CAR Cundinamarca, a solicitud de la Procuraduría Judicial Ambiental Agraria, elaboró un plan de trabajo encaminado a hacer los ajustes al plan de desarrollo sostenible, en concordancia con los usos recomendados para ese ecosistema; mesas de trabajo que se desarrollaron los días 17 y 21 de septiembre de 2020.

Tras poner de presente las acciones enmarcadas en tal plan, precisó que se ha priorizado la adjudicación de baldíos a personas naturales dentro de las ZRC y se han adelantado acciones para la resolución de los procesos de constitución y el fortalecimiento de otras zonas, como la de Cuenca del Río Pato, Valle de Balsillas o del Catatumbo, entre otras.

Argumentó por qué, en su consideración, no se cumplen los requisitos de procedibilidad, pues se pretende la culminación de un trámite administrativo para el que deben observarse todos los requisitos previstos por la ley, sin que sea posible omitirlos, además de que los accionantes han tenido conocimiento de las actuaciones desplegadas, sin que se pueda hablar de omisiones absolutas atribuibles a la entidad; además, señaló que el Acuerdo 024 de 1996 no establece un término determinado para la resolución de la constitución o la negación, lo cual no ha sido óbice para adelantar las gestiones del caso.

Puso de presente los pasos que se cumplen para cada una de las actuaciones administrativas (selección, delimitación y constitución) y resaltó que la Subdirección de Administración de Tierras ha adelantado todos los trámites conforme a la ley, pero que las implicaciones de cada caso no han permitido la culminación de la constitución de las zonas y que se remita el proyecto a análisis del Consejo Directivo, razón por la que hasta tanto no se remita el expediente administrativo no es posible tomar una decisión sobre ello.

Para finalizar, manifestó que no se demostró vulneración de derechos y que se han adelantados todas las gestiones tendientes a avanzar en el trámite de constitución de las zonas referidas en la demanda y el impulso de las demás solicitudes vigentes.

Con comunicación 2020113267421 del 30 de diciembre de 2020, un abogado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural indicó que no hay evidencia que demuestre que los accionantes hubiesen requerido, ante esa cartera, actuación administrativa relacionada con los hechos referidos en la demanda. Asimismo, puso de presente las funciones de esa entidad y de la ANT y transcribió el informe que, el 29 de diciembre de 2020, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la segunda remitió en relación con las ZRC. Argumentó que no se puede hablar de dilaciones cuando cada proceso toma un tiempo diferente para su constitución por las situaciones particulares de cada uno, máxime si se tiene en cuenta que se han tramitado todas las actuaciones para la conclusión del trámite, pero que, por las circunstancias anotadas, no ha podido culminar el proceso de constitución.

Agregó que, aun cuando para cada uno de los procesos han surgido trámites que no están estipulados específicamente en el procedimiento, como ocurre en los casos de las ZRC de Güéjar y Losada -en los que se ratificó la presencia de cultivos de uso ilícito en los polígonos pretendidos-, de ellos sí depende que se cumplan las condiciones para su constitución. Para terminar, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que aun cuando el Consejo Directivo de la ANT es presidido por esa cartera, la encargada de llevar a cabo todas las gestiones de viabilidad de constitución es la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la ANT.

Posteriormente, con comunicación 2021130001151 del 6 de enero, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de ese ministerio, reiteró lo expuesto en la contestación acabada de referir, en la que, además, solicitó la desvinculación del señor ministro en su calidad de presidente del Consejo Directivo de la ANT.

El 31 de diciembre de 2020, se dispuso la vinculación de los ministros de agricultura y desarrollo rural, del interior, de justicia y del derecho y de ambiente y desarrollo sostenible, del delegado del presidente de la República, de los directores del Departamento Nacional de Planeación – DNP y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de los delegados de las comunidades indígenas, negras y campesinas y de los gremios agropecuarios.

Con oficio OFI2021-85-OAJ-1400 del 5 de enero, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, por ser lo pretendido ajeno a las competencias de esa entidad, pues aun cuando hace parte del Consejo Directivo de la ANT, no tiene a su cargo adoptar las medidas solicitadas. En similar sentido se pronunció, con comunicación MJD-OFI21-0000127-GAA-1500 del 6 de enero, el director jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El 8 de enero se dictó un fallo, en el que se concedió el amparo. Tras lo cual se recibieron escritos, mediante los que el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un abogado del Departamento Nacional de Planeación y una abogada de la ANT impugnaron tal determinación.

El 26 de enero, el asunto fue remitido a esta corporación, después de lo cual se recibieron escritos, en procura de confirmar la decisión de primera instancia, por parte del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria, de los ciudadanos Juan Pablo Ruiz Soto, Manuel A. Ramos Bermúdez, Gabriel John Tobón Quintero, Manuel Enrique Pérez Martínez, Flavio Bladimir Rodríguez, Manuel Ramos Bermúdez y José Antonio Ocampo, de la Reserva Natural SumaPaz, del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana, del grupo de profesores e investigadores Mutis de la Universidad del Rosario, del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y de la Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil - Resnatur. Intervenciones sobre las que no se emitirá pronunciamiento por provenir de personas diferentes de las partes y de los vinculados en este trámite.

El 16 de febrero, se allegó memorial por parte del apoderado de los accionantes, con el que solicitó la confirmación de tal providencia.

Con auto del 23 de febrero, el magistrado ponente declaró la nulidad de lo actuado, a partir del proveído del 24 de diciembre, por no haberse vinculado a quienes presentaron formalmente las solicitudes de selección, delimitación y constitución de las ZRC, éstos son, como se advierte de los

hechos de la demanda, los representantes de 45 y 17 veredas de las regiones que comprenden las zonas pretendidas, Losada-Guayabero y Güejar-Cafre, respectivamente, así como el presidente de la Asociación de Juntas Comunales de Sumapaz – Asojuntas y delegados de las diferentes veredas de esa región; también de todos aquellos que son o fueron partes e intervenientes dentro de tales actuaciones administrativas, bien sean otras comunidades campesinas con interés, autoridades territoriales o ambientales -como las corporación autónomas regionales- y demás entidades y particulares participantes, así como tampoco, de haberlos, de los opositores en tales trámites.

En cumplimiento de lo ordenado, con auto del 26 de febrero, el *a quo* reasumió el conocimiento de la demanda, corrió traslado a la ANT, a los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Justicia y del Derecho, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al delegado del presidente de la República, al director del DNP, al director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a los delegados de las comunidades indígenas, negras, campesinas y de los gremios agropecuarios, a los personeros municipales y locales y juntas de acción local del Meta y Sumapaz y dispuso las vinculaciones de Cormacarena y la CAR Cundinamarca, así como de todos los anotados en el proveído del 23 de febrero de 2021, a quienes corrió traslado por intermedio alcaldías de La Macarena, Puerto Rico y la Gobernación del Meta.

Con oficio 20211030190291 del 4 de marzo, una abogada de la Oficina Asesora Jurídica de la ANT reiteró lo expuesto en el oficio 20201031427891 del 30 de diciembre de 2020 y manifestó que se están adelantando las actuaciones con el fin de culminar la constitución de las zonas de reserva en cuestión, pero que las implicaciones de cada caso no se lo han permitido, así como tampoco que se presente el proyecto ante el Consejo Directivo de la entidad. Explicó que, dado que la expedición de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC de Güejar y de Losada lo fue en el 2013 y en el 2015, respectivamente, es necesaria la inclusión de proyectos encaminados a procesos de sustitución voluntaria previo a la decisión de constitución y, por ello, resulta pertinente ajustar tales planes y eximir a la entidad, a futuro, de

incurrir en daños patrimoniales, así como articularlos con otros instrumentos de planificación territorial y alinearlos con las disposiciones normativas que tengan injerencia en el ordenamiento territorial, siendo una condición *sine qua non* para tener un instrumento asertivo, útil y coherente con las realidades institucionales y aquellas propias del territorio que motivan esta modificación, como recientes modificaciones jurídicas relacionadas con la protección ambiental, las leyes de páramos, los programas voluntarios de sustitución, los planes de desarrollo con enfoque territorial y todas las particularidades que buscan que las comunidades surtan procesos reforzados para equilibrar las condiciones de vida en los territorios rurales.

Asimismo, en cuanto a la ZRC de Sumapaz, insistió en lo ya expuesto e informó que, el 8 de febrero de 2021, en la ANT se dio un espacio con los delegados de las comunidades, representados en la coordinadora regional campesina de Sumapaz y Cruz Verde, el colectivo Terrepaz Colombia y Sintrapaz, en la que se socializó el plan de trabajo; data en la que, a su vez, se llevó a cabo reunión con la Dirección de Acceso a Tierras, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y la Coordinación del Equipo de Zonas de Manejo Especial, para la socialización del plan de trabajo y de los recursos y dar continuidad al marco de los tres procesos de constitución y, como compromiso, se generó la necesidad de socializar la hoja de ruta con la Dirección General y adelantar la gestión de los recursos para culminar el trámite. Advirtió que el equipo técnico de las Zonas de Manejo Especial de la Subdirección de Administración de Tierras, practicó revisión técnica de los planes de desarrollo sostenible de las zonas y, en cuanto a la de Sumapaz, se hizo tomando en cuenta las recomendaciones de la CAR Cundinamarca, identificando necesidades de ajuste y complementación del plan.

Agregó que, el 9 de febrero, se atendió a la reunión citada por la procuradora treinta y uno judicial II de Bogotá, cuyo objeto era el seguimiento de las órdenes emitidas en el fallo proferido, el 8 de enero de 2021, por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad

de Bogotá, dentro del presente asunto, en la cual se presentó la hoja de ruta para culminar los procesos de constitución de las tres ZRC, en la espera de recibir observaciones y comentarios por parte de los accionantes. Oportunidad en la que la ANT señaló que remitió oficios a cada uno de los representantes de las comunidades campesinas, con los que solicitó la designación de delegados para concertar el plan de trabajo socializado. Indicó que, el 25 de febrero de 2021, recibió comunicación de las asociaciones campesinas, las que manifestaron interés en ser partícipes en acordar y establecer fechas que permitan atender las actividades establecidas en la hoja de ruta, razón por la que la ANT, en marzo, seguiría efectuando acercamientos para crear un espacio de concertación de las fechas del plan de trabajo. Anotó que la Dirección de Acceso a Tierras y la Subdirección de Administración de Tierras están gestionando la adición y prórroga de la vigencia del Convenio 943 de 2019, en aras de aumentar los recursos y la capacidad técnica disponible que permita adelantar cada una de las acciones descritas en la hoja de ruta establecida.

Adicionalmente, alegó la improcedencia del amparo, por considerar que no se le puede endilgar la amenaza o vulneración de derechos, toda vez que esa entidad ha desplegado todas las actuaciones para la culminación de la constitución de las ZRC, pero la complejidad de cada caso no le ha permitido lograrlo; puso de presente el marco normativo que rige la constitución y delimitación de las ZRC; argumentó que la tutela es un mecanismo subsidiario y residual; que, dado que no se le ha puesto a consideración el proyecto respectivo al Consejo Directivo, éste no puede ser vinculado; y, que se han llevado a cabo con los accionantes diferentes reuniones en las que se ha establecido un plan de trabajo que se ha estado adelantando para culminar los procesos, actuaciones respaldadas en los principios de prevención, precaución, racionalidad, coordinación y coherencia; asimismo, puso de presente las diferencias entre la adjudicación de baldíos y la constitución de ZRC y sostuvo que no se demostró con certeza la vulneración de derechos alegada.

Concluyó que la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación está adelantando todas las acciones para avanzar en la constitución de las ZRC de Losada, Güéjar y Sumapaz y el impulso de las demás solicitudes vigentes en consonancia con lo consagrado en el Acuerdo 024 de 1996, sin desconocer la situación de igualdad del grupo campesino sino en congruencia con la reforma rural integral y en cumplimiento del acuerdo de paz; en cuanto al derecho a la territorialidad campesina señaló que ha priorizado la adjudicación de baldíos a persona natural principalmente dentro de las ZRC constituidas; y, sobre el debido proceso, estimó que cada diligenciamiento toma un tiempo diferente para su constitución y si bien el procedimiento se encuentra reglado en el Acuerdo 024 de 1996, no se puede desconocer que cada uno depende de las situaciones fácticas que presente, máxime cuando tal subdirección ha adelantado actuaciones para la conclusión de los procesos.

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi puso de presente las funciones de éste y señaló que la competencia para la constitución de las ZRC es de la ANT, razón por la que carece de legitimación en la causa por pasiva.

El apoderado especial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca manifestó no haber vulnerado los derechos de los accionantes y argumentó ausencia de responsabilidad, por haber dado concepto favorable, en octubre de 2013, respecto de la constitución de la ZRC de Sumapaz, con la precisión de que se debía dar cumplimiento al régimen de usos establecido, haber acudido a la reunión, del 10 de septiembre de 2020, en la que se determinó la necesidad de establecer un plan de trabajo y desarrollar las gestiones para la culminación del proceso, así como a las mesas de trabajo, del 18 y 21 de septiembre de 2020, en las que se definió un cronograma y se asignaron responsabilidades a las entidades para avanzar en el trámite.

Expuso que, de conformidad con el plan de trabajo, a la CAR le corresponde establecer los lineamientos de ordenamiento territorial, de conformidad con

el numeral 10.<sup>º</sup> del artículo 9.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996, dirigidos al ordenamiento ambiental del territorio en el marco del trámite de constitución de la ZRC del Sumapaz, lo que hizo con oficio 20202197355. Agregó que se está a la espera de que la ANT ajuste el plan de desarrollo sostenible de esa zona, después de lo cual se conceptuará nuevamente, es decir, que la demora para ello se presenta porque esa entidad no ha hecho los ajustes del caso, lo que, una vez efectuado, permitirá la emisión del concepto favorable y será esa la oportunidad en la que se presente el plan al Consejo Directivo de la ANT. Motivos por los que se evidencia la diligencia de la CAR en el asunto y el cumplimiento de lo pactado el 10 de septiembre de 2020. Para terminar, advirtió que esa corporación no es la responsable de la declaración de ZRC.

El apoderado de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – Cormacarena alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que se trata de un procedimiento de selección y delimitación de ZRC, para el cual carece de competencia, pues corresponde a la ANT, e informó que Cormacarena celebró convenio de cooperación tripartita n. ° 008-PE-GDE-1.4.1.11.012 de 2011, con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Patrimonio Natural, por medio del que se aúnan esfuerzos técnicos, administrativos y financieros orientados a contribuir a la formulación de la propuesta de plan de manejo para el sector Ariari y Güejar-Cafre, jurisdicción de los municipios de Puerto Rico, Puerto Lleras y Vistahermosa, área de manejo especial La Macarena, con la participación de las autoridades ambientales, organizaciones sociales, instituciones locales y organizaciones no gubernamentales, así como el convenio marco de operación PE-GDE.1.4.7.1.10.003 del 1.<sup>º</sup> de julio de 2010. Tras exponer la competencia de la corporación para el desarrollo sostenible del área manejo especial de La Macarena, argumentó que los actores cuentan con otros mecanismos legales y judiciales y que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

Con oficio 2021130041751 del 4 de marzo, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reiteró las comunicaciones 2020113267421 del 30 de diciembre de 2020 y 2021130001151 del 6 de enero del año en curso.

Con escrito OFI2021-5422-OAJ-1400 del 4 de marzo, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior se pronunció en idéntico sentido a lo expuesto con oficio OFI2021-85-OAJ-1400 del 5 de enero de 2021.

La apoderada del señor presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó su desvinculación, por carecer de legitimación en la causa por pasiva, pues, dentro de sus funciones, no está la selección y delimitación de ZRC. En similar sentido, se pronunciaron la alcaldesa de Puerto Rico, el Secretario de Ambiente del Departamento del Meta y el director jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, en representación de la Junta Administradora Local y Alcaldía Local de Sumapaz, última que manifestó tener siempre la voluntad de apoyar los procesos autónomos de territorio, razón por la que, en el año 2012, fue cofinanciadora del convenio, mediante el que se aprobó el plan de desarrollo sostenible de la ZRC de Sumapaz, y acompañó el trámite en las mesas de trabajo, el cual finalizó, quedando como compromiso de la ANT expedir la resolución correspondiente.

El 8 de marzo se dictó el fallo que ahora se revisa, en el que se ampararon los derechos a la igualdad material, al debido proceso y a la territorialidad campesina de los accionantes, por estimar que no es posible exigir a los interesados en la constitución de zonas de reserva requisitos que no se señalaron taxativamente en las normas, en especial en el Acuerdo 024 de 1996; que las comunidades campesinas adelantaron lo pertinente, desde el 2011, sin que, tras casi una década, se hubiera adoptado una resolución definitiva por parte del Consejo Directivo de la ANT, con desconocimiento del plazo razonable y del principio de legalidad, con fundamento en circunstancias que se presentaron con posterioridad al inicio de las actuaciones y que no dependen de los tutelantes; además de que, pese a no estar establecido un término para la culminación del trámite, no es posible que éste se extienda *in*

*eternum*, máxime cuando no se observa una actividad proactiva por parte de la ANT para resolver, de manera definitiva, las peticiones de las comunidades campesinas reclamantes, pues ha tenido que intervenir la procuraduría coadyuvante para que se continúen los trámites y no es de recibo que se excuse la tardanza en que se ha cumplido con parte del proceso, pues la actuación, hasta el momento, ha resultado ineficaz, en torno a su finalidad. En consecuencia, se resolvió que la ANT y su Consejo Directivo, en el término de 180 días, adelanten las siguientes gestiones:

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

»1-. *Sin dilaciones como las que se vienen presentado 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 atendiendo 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 comunique esa determinación a los solicitantes para que de no compartirla, puedan interponer los recursos de ley en salvo guarda 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 finde poder culminar con lo de su competencia debiendo remitir al 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 otra parte con relación a las peticiones señalada en los 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 el fondo de la reclamación por ser tal de la autoridad administrativa correspondiente ya que en caso contrario se estaría desbordando el ámbito competencial de juez de tutela...» (La transcripción es textual).*

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó que se revocara tal determinación con consideraciones similares a las expuestas en sus contestaciones y por estimar que el *a quo* efectuó una interpretación equívoca de las sentencias SU 235 y 426 de 2016, precedente que, a su juicio, no es aplicable.

Con comunicación 20213240177261 del 15 de marzo, una abogada del Departamento Nacional de Planeación impugnó el fallo por no ser esa entidad la responsable de la presunta vulneración de derechos fundamentales, porque los accionantes pudieron acudir a otros medios, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por no ser la tutela el mecanismo idóneo para el reconocimiento o actualización de los planes de desarrollo sostenible, pues no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable; además de que la ANT es la encargada de dar a conocer al Consejo Directivo el proyecto de acuerdo y, es en ese momento, en el que éste discutirá sobre la viabilidad de la propuesta presentada. Agregó que el DNP únicamente podría opinar sobre una ZRC a través de su participación en el Consejo Directivo de la ANT, emitiendo voto sobre el proyecto respectivo, sin que, en lo corrido del año pasado o el presente, hubiese recibido citación en la que aparezca dentro de los puntos del día la constitución de ZRC o temas relacionados.

Por su parte, una abogada de la ANT pidió que se revocara el fallo estudiado, con similares argumentos a los expuestos en sus respuestas. Agregó que, validada la situación de intervención para el desminado humanitario en los municipios de las solicitudes de ZRC, se encontró, con base en la georreferenciación, que en éstas se presentan eventos que generan riesgos de presencia de minas, en las que resultaron víctimas población civil y miembros de la Fuerza Pública.

Con fundamento en el Plan Operativo de Desminado Humanitario para la Liberación del Territorio Colombiano de la Sospecha de Contaminación por MAP/MUSE, que estructura la Oficina del Alto Comisionado para la Paz OACP – Grupo de Acción Integral contra las Minas Antipersona – AICMA 2020-2025, refirió, en relación con la ZRC de Sumapaz, que la entrega del distrito estaba prevista para el 23 de diciembre de 2020, pero en la matriz se reporta inicio de la operación el 15 de enero de 2021, sin que se conozca fecha de entrega; sobre la ZRC de Losada-Guayabero, que la entrega del municipio está prevista para el 30 de noviembre de 2022, pero en la matriz se reporta la suspensión por situaciones de seguridad que no permiten desarrollar las actividades de desminado, lo que supone que el reinicio no tiene fecha y, por ende, tampoco la entrega; en cuanto a la ZRC de Güejar-Cafre, que la entrega

estaba prevista para el 1.<sup>o</sup> de diciembre de 2020, pero la matriz reporta la entrega el 1.<sup>o</sup> de noviembre de 2023 y, actualmente, está suspendido por seguridad. En vista de ello, argumentó que las actividades en esos territorios generarían un riesgo para sus funcionarios, contratistas, colaboradores y para la comunidad en general, pues éstos tienen presencia de minas.

Argumentó que se han surtido las etapas procesales para dar impulso al trámite de constitución de las ZRC; sin embargo, por encontrarse cultivos ilícitos, minas antipersonales y predios con protección ambiental, se ha dificultado su culminación, particularidades que deben ser tenidas en cuenta para analizar la demora de la ANT, pues no es dable atribuirle como causa la desidia o falta de diligencia, máxime cuando ha sostenido reuniones con los actores y entidades para finalizar el proceso.

Consideró que la decisión de primera instancia invade la esfera de competencia de la ANT, pues al ordenar que falle de fondo sin surtir el trámite legalmente establecido, desconoce su autonomía e independencia, así como las labores adelantadas por las demás entidades estatales, en detrimento del debido proceso y permitiendo que se use la tutela como una instancia adicional alternativa para conseguir lo pretendido.

Para finalizar, señaló que la constitución de las ZRC resultaría contradictoria con las políticas públicas, de no considerarse la existencia de cultivos ilícitos en la zona o que la actividades en el territorio generan un riesgo en la vida e integridad y argumentó que aun cuando el juzgado de primera instancia vinculó a los 45 representantes y 17 veredas de las regiones de las zonas pretendidas, no los individualizó ni notificó conforme lo establece la ley, pues sólo manifestó que se enteraría por intermedio de las alcaldías.

El 14 de abril, se allegó memorial por parte del apoderado de los accionantes, con el que solicitó la confirmación del proveído estudiado y que se ordene a la ANT y a su Consejo Directivo que, en el término de 180 días calendario, culmine los procesos de constitución de las tres zonas de reserva campesina de Losada-Guayabero, Guejar-Cafre y Sumapaz, sin que se exija el cumplimiento de requisitos adicionales, y, también, que, una vez constituidas, se tomen todas

las medidas necesarias para garantizar el desarrollo integral y efectivo y la ejecución de los respectivos planes de desarrollo sostenible. A su vez, argumentó por qué, en su consideración, el sustento de las impugnaciones no lleva razón y las ZRC permiten la armonización de los derechos de los campesinos, la protección del páramo y son un instrumento adecuado para la solución de los cultivos de uso ilícito y por qué la existencia de minas antipersonales en los territorios no justifica la no declaración de las zonas de reserva campesina.

## Consideraciones

1.- De conformidad con el artículo 1.<sup>º</sup> del Decreto 1382 de 2000, es competente esta Sala para pronunciarse sobre el recurso.

2.- El artículo 86 de la Constitución Política dispone que toda persona cuenta con la acción de tutela para solicitar, en cualesquiera momento y lugar, la protección inmediata de sus prerrogativas fundamentales, cuando resulten vulneradas o amenazadas por la acción u omisión de alguna autoridad pública o de un particular, en los casos expresamente señalados en el ordenamiento jurídico, para que, mediante un procedimiento preferente y sumario, los jueces los amparen, siempre que el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable. En un estado social de derecho la protección de tales garantías debe ser real.

3.- Sobre el debido proceso se ha explicado<sup>1</sup>:

*«... La aplicación del derecho... al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, constituye un desarrollo del fundamento filosófico del Estado de derecho<sup>2</sup>. Por virtud de ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes...».*

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>2</sup> Vida. Sentencias T-120 de 1993, T-1739 de 2000 y T-165 de 2001.

A su vez, en lo administrativo, se dijo<sup>3</sup>:

«... *La Corte... ha dicho que...* “el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico<sup>4</sup>”. *Efectivamente, las actuaciones de la Administración son esencialmente regladas y están sujetas a dicho principio de legalidad. El poder de actuación y decisión con que ella cuenta no puede utilizarse sin que exista una expresa atribución competencial; de no ser así, se atentaría contra el interés general, los fines esenciales del Estado y el respeto a los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos vinculados con una decisión no ajustada a derecho».*

Y, posteriormente, se indicó<sup>5</sup>:

«... *Especificamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.*<sup>6</sup> En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares<sup>7</sup>...».

---

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> *Vid.* Sentencia T-049 de 1993.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 del 16 de febrero de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>6</sup>Sobre estos temas consultar entre otras las s|| T-442 de 1992, T-120 de 1993, T-020 y T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-009 y T-1739 de 2000, T-165 de 2001, T-772 de 2003, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005.

<sup>7</sup>Ver sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003, entre otras.

En cuanto al debido proceso administrativo y el plazo razonable, la Corte Constitucional, señaló<sup>8</sup>:

«76. *El artículo 29 de la Constitución establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.” La Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como 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”*<sup>[61]9</sup>. Igualmente ha señalado que la finalidad del derecho al debido proceso administrativo consiste en: “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”<sup>[62]10</sup>.

»77. Esta Corte ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a (i) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; y (ii) que la actuación se adelante con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico<sup>[63]11</sup>.

»78. La dilación injustificada se presenta cuando la duración de un procedimiento supera el plazo razonable. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>[64]12</sup>, la razonabilidad del plazo se establece en cada caso particular y ex post<sup>[65]13</sup> teniendo en cuenta los siguientes elementos (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente; y (iv) la situación jurídica de la persona interesada.

»79. En los casos en que no se ha sobrepasado el término legal para fallar, no es posible predicar la existencia de una mora administrativa<sup>[66]14</sup>. Sin embargo, en estos casos es posible que se transgreda el imperativo de la razonabilidad del plazo. Ello podría suceder, por ejemplo, en un caso extremadamente sencillo en el que desde un principio se encuentren todos los elementos de juicio para la

---

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 153 del 3 de abril de 2019. M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010. Ver también, sentencias T-796 de 2006 y T-051 de 2016.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencias C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014 y T-543 de 2017.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencias C-496 de 2015, T-295 de 2018 y T-341 de 2018.

<sup>13</sup> Sentencias C-036 de 2003 y C-893 de 2012.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencias T-297 de 2006 y T-693A-11, entre otras: “(l)a mora judicial o administrativa que configura vulneración del derecho fundamental al debido proceso se caracteriza por: (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la demora”.

*adopción del fallo o acto administrativo definitivo, y sin embargo, la autoridad dilate injustificadamente la decisión de fondo*<sup>[67]</sup><sup>15</sup>.

»80. La Corte Constitucional ha señalado que cuando la demora en un trámite administrativo o judicial afecta derechos de sujetos de especial protección, es posible ordenar la alteración del turno para la decisión. Sin embargo, la Corte ha sido enfática en el sentido de que estas alteraciones de turno sólo pueden ser ordenadas por el juez constitucional en casos excepcionales<sup>[68]</sup><sup>16</sup> y en particular si se cumplen dos requisitos: (i) requisito subjetivo, consistente en que el sujeto se encuentre en una situación “evidente de debilidad, en niveles límite”<sup>[69]</sup><sup>17</sup>; (ii) requisito objetivo, que exige que “el atraso exceda los límites de lo constitucionalmente tolerable”<sup>[70]</sup><sup>18</sup>.

»81. Es importante resaltar que la garantía del plazo razonable no solo se refiere a la protección de que los juicios se den sin dilaciones injustificadas, sino además que las actuaciones “tampoco se adelanten con tanta celeridad que tornen ineficaz o precluyan la garantía del derecho a la defensa y en especial el derecho a la contradicción”<sup>[71]</sup><sup>19</sup>. Por ello, el plazo razonable puede desconocerse (i) por la ausencia de celeridad en una actuación; o (ii) porque el procedimiento se realiza en un plazo excesivamente sumario afectando el derecho de defensa<sup>[72]</sup><sup>20</sup>».

4.- El artículo 6.<sup>º</sup> del Decreto 2591 de 1991 prevé la improcedencia de la acción de tutela cuando existan otros mecanismos jurídicos que ofrezcan protección eficaz y no meramente formal, salvo que se aplique el amparo, transitoriamente, para evitar un perjuicio irremediable<sup>21</sup>:

*«Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior».*

Asimismo, uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye la inmediatez, ampliamente desarrollado por la Corte

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencias C-036 de 2003 y C-893 de 2012.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-787 de 2017.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencias T-708 de 2006 y T-945A de 2008.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia T-295 de 2018.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-753 de 2006 M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Constitucional<sup>22</sup>, consistente en que el actor tiene la carga de presentar la demanda correspondiente dentro de un término, prudente y oportuno, que posibilite la reparación del derecho fundamental que se alega vulnerado, sin desconocer el principio de seguridad jurídica ni premiar la desidia o negligencia de las personas para acudir a la jurisdicción.

Los accionantes acuden a este trámite constitucional con miras a que se ordene a la ANT culminar los procesos de constitución de ZRC atrás mencionados, por haber transcurrido más de nueve años desde que fueron presentadas tales solicitudes. Como se anotó y lo ha expuesto el máximo tribunal constitucional, tal presupuesto no se agota únicamente con el simple paso del tiempo, sino que continúa vigente mientras el bien que se pretende amparar pueda seguir siendo tutelado para evitar que se consuma un daño antijurídico de forma irreparable y cuando se reúnan, entre otras condiciones, el que la vulneración resulte permanente en el tiempo. En ese sentido, se encuentra que los demandantes, desde radicadas sus peticiones, han impulsado las actuaciones objeto de este trámite, sin que, a la fecha, hayan concluido, situación que, alegan, vulnera su derecho al debido proceso, entre otros, razón por la que no es posible declarar, por incumplimiento de este requisito, la improcedencia del amparo, así como tampoco por el de la subsidiariedad, pues, aun cuando no se desconoce que el trámite administrativo está en curso, no puede olvidarse que se demanda el retardo injustificado para su culminación.

5.- La Ley 160 de 1994 tiene como objeto, entre otros, el de establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen. En su artículo 80 dispone que son ZRC las áreas geográficas seleccionadas por la junta directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Incora<sup>23</sup>, hoy Agencia Nacional de Tierras, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.

---

<sup>22</sup> Ver entre otras CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-008 de 2011. M. P. Dr. María Victoria Calle Correa, T-076 de 2011. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, T-246 de 2015 M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez y T-231 de 2017 M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>23</sup> Según lo establece el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015 -por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura-: «*todas las*

El Decreto 1777 de 1996<sup>24</sup> señala que las ZRC se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. Cuyo objeto es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas y que pueden comprender, a su vez, zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas.

El Acuerdo 024 de 1996<sup>25</sup> dispuso que 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, donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales. Asimismo, estableció<sup>26</sup> que no procederá la constitución de éstas en áreas comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, de reservas forestales<sup>27</sup>, en los territorios indígenas<sup>28</sup>, que deban titularse colectivamente a las comunidades negras<sup>29</sup>, las reservadas por el Incora u otras entidades públicas o las que hayan sido constituidas como zonas de desarrollo empresarial.

---

*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). PARÁGRAFO. 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)»*

<sup>24</sup> Compilado en el artículo 2.14.13.3 del Decreto 1071 de 2015

<sup>25</sup> Proferido por la Junta Directiva del Incora

<sup>26</sup> Artículo 3.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996

<sup>27</sup> Salvo los casos a que se refiere el párrafo 2<sup>º</sup>. del artículo 10. del Decreto 1777 de 1996.

<sup>28</sup> Según lo previsto en los Artículos 2<sup>º</sup> y 3<sup>º</sup> del Decreto 2164 de 1995

<sup>29</sup> Conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993

A su vez, regula lo relacionado con la iniciación de la actuación administrativa para la selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina<sup>30</sup>, el contenido de la solicitud que se debe presentar<sup>31</sup>, así como el trámite del proceso y la formulación de los planes de desarrollo sostenible, que, de conformidad con el artículo 6.<sup>º</sup> de esa disposición, debe llevarse a cabo con sujeción a los principios orientadores de las actuaciones administrativas, en concertación con las autoridades, organismos y entidades correspondientes y con las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región, de acuerdo con lo que se explica a continuación.

Recibidos los documentos para la iniciación del trámite<sup>32</sup>, éstos deberán remitirse a los consejos municipales de desarrollo rural y al director de la corporación autónoma regional de lugar, para que, en un término de cinco días, presente las observaciones o recomendaciones pertinentes y se adjunte la información necesaria para la toma de la decisión. Vencido tal término<sup>33</sup>, la ANT debe convocar 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 plan de desarrollo sostenible, definir y concertar las acciones que deban emprenderse y se fijará la fecha para la realización de una audiencia pública. Con fundamento en las recomendaciones que se formulen en tal reunión, la ANT elaborará el proyecto de decisión relacionado con la selección, delimitación y constitución de la zona de reserva campesina.

En la audiencia pública<sup>34</sup> se discutirán las ventajas de la reserva campesina, las objeciones y recomendaciones formuladas a la propuesta de selección y al plan de desarrollo sostenible, se concertarán las actividades, programas e inversiones que deberán adelantarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos.

---

<sup>30</sup> Artículo 4.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996

<sup>31</sup> Artículo 5.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996

<sup>32</sup> Artículo 6.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996

<sup>33</sup> Artículo 7.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996

<sup>34</sup> Artículo 8.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996

Los acuerdos, observaciones, recomendaciones y planes de acción a seguir en relación con el plan de desarrollo sostenible y la constitución de la zona de reserva campesina, deben constar en un acta suscrita por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios de las instituciones del Estado que hubieren participado en la audiencia pública.

La decisión mediante la que se resuelve sobre la selección y delimitación de la ZRC<sup>35</sup> es adoptada por el Consejo Directivo de la ANT, encargado de estudiar el proyecto sobre la viabilidad de la selección, delimitación y constitución de la ZRC, considerando el plan de desarrollo sostenible acordado y los aspectos enunciados en el artículo 9.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996.

Por su parte, el Decreto 2353 de 2015 establece como funciones de la ANT, entre otras, la delimitación y constitución de ZRC, de la Dirección de Acceso a Tierras hacer seguimiento a la ejecución de los procedimientos administrativos para la delimitación y constitución de las ZRC y de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación proyectar los actos administrativos para la delimitación y constitución de las ZRC y zonas de desarrollo empresarial, de conformidad con los procedimientos establecidos para el efecto.

6.- Sobre la pretensión de que se adelante y culmine el trámite de las solicitudes de constitución de las ZRC anotadas en precedencia, si bien, en principio, podría decirse que el diligenciamiento pertinente a esta acción especial no es el idóneo para ventilar tales controversias, por ser la jurisdicción contencioso administrativa el escenario en el que se deben debatir las decisiones mediante las que se resuelve sobre la aprobación del proyecto de acuerdo de selección, delimitación y constitución respectivo y, además, por encontrarse previsto un procedimiento administrativo en la Ley 160 de 1994, el Acuerdo 024 de 1996 y el Decreto 1777 de 1996, entre otras normas, dentro del que es posible presentar y resolver las reclamaciones correspondientes, se advierte que las pretensiones de los actores se encuentran sustentadas en la falta de emisión del acto administrativo mediante el que se resuelvan sus requerimientos de constitución y en la inactividad de la administración para

---

<sup>35</sup> Artículos 9.<sup>º</sup> del Acuerdo 024 de 1996 y 4.<sup>º</sup> del Decreto 2363 de 2015 -numeral 14-  
Página 32 de 36

adelantar las gestiones para culminar dichos trámites, pese a haber actuado éstos oportuna y diligentemente y solicitado el impulso de las actuaciones. Ello implica que, por el momento, no cuenten con otros medios de defensa judiciales o administrativos idóneos o eficaces para la protección de su derecho al debido proceso, en lo que debe resaltarse que se discute la vulneración de derechos de sujetos de especial protección constitucional<sup>36</sup>.

Respecto de las solicitudes de los demandantes, la ANT expuso que las actuaciones administrativas se encuentran en trámite y que la demora en la definición de éstas obedece a problemáticas relacionadas con el uso y delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz y la presencia de cultivos de uso ilícito y de minas antipersonal en las zonas pretendidas, razones por las cuales, antes de poner a consideración el proyecto de acuerdo, es necesario hacer el estudio correspondiente, los ajustes o actualizaciones a los planes de desarrollo sostenible y a los proyectos y tomar las precauciones a que haya lugar, lo que ha estado gestionando, pues, sin ello, no es posible legalizar y constituir las zonas, máxime cuando lo reclamado en este trámite obedece a meras expectativas, pues sólo hasta que se culminen las actuaciones será el Consejo Directivo de la ANT el que determine sobre su aprobación.

Pese a ello, la Sala encuentra acertada la decisión del juzgado de primera instancia por lo que se pasa a explicar.

En primer lugar, se advierte que las solicitudes de selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina de Losada-Guayabero, Sumapaz y Güejar-Cafre fueron presentadas hace más de nueve años, sin que, a la fecha, las actuaciones administrativas hayan culminado, pese a haber adelantado tales comunidades las gestiones correspondientes. Si bien la ANT argumentó que las normas que regulan tal procedimiento no establecen un término específico para la definición del proceso, que está avanzando en las gestiones pertinentes y que el trámite se ha visto retardado como consecuencia de las situaciones referidas en las zonas pretendidas; se advierte que, como lo

---

<sup>36</sup> Ver, entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 del 8 de febrero de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-052 del 3 de febrero de 2017. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

manifestaron los accionantes, la sola presencia de tales circunstancias no puede imponerse como obstáculo para la finalización del procedimiento, máxime cuando tal autoridad manifestó que se estaban tramitando los ajustes y actualizaciones de los planes de desarrollo sostenible, actividades que, además, se resalta, no pueden ser llevadas a término en un plazo incierto, pues deben serlo en oportunidad, con coordinación interinstitucional y el impulso por parte de la entidad demandada.

Aunque el Tribunal no desconoce los argumentos expuestos por la ANT, tampoco es posible someter a los actores, quienes hicieron lo de su cargo, a un trámite cuya duración es indeterminada, por la falta de coordinación entre las entidades o la ausencia de impulso por parte de la ANT. En lo que debe advertirse, en primer lugar, que no se pretende que no sean tenidas en cuenta las circunstancias particulares que se presentan en los territorios pretendidos, sino que, como se explicó, dado que una de las funciones legales de tal entidad es la de adelantar y llevar a término el trámite de delimitación y constitución de las ZRC, aun cuando se presentan tales situaciones, ello no puede ser óbice para que la ANT resuelva sobre la procedencia de lo solicitado, pues está en la obligación de hacerlo en cumplimiento del deber legal a su cargo, independientemente de si resuelve tales solicitudes favorablemente o no.

En vista de lo anterior, no se considera que el lapso dispuesto en la sentencia de primera instancia para llevar a cabo tales actuaciones, de forma adecuada, diligente, oportuna y coordinada, sea insuficiente para tal propósito, pues aunque, para tal entidad es imperativo hacer los ajustes en aras de actualizar los planes de desarrollo sostenible y los proyectos de acuerdo -los que, se reitera, manifestó están en trámite-, tampoco puede olvidarse que se trata de procesos que superan los nueve años de estar en curso, tiempo que resulta desproporcionado para que se definieran o se hubieran adoptado las correcciones o medidas del caso, por parte de las autoridades agrarias y ambientales, motivo por el que deben ser gestionados con celeridad y respeto al debido proceso de los demandantes.

Debe precisarse, además, que las órdenes impartidas a la ANT no están dirigidas a que, sobre las solicitudes de constitución de las ZRC, se emita una

decisión en un sentido específico, como lo sería que se constituyan las zonas pretendidas, pues al juez de tutela no le asisten facultades para determinar cómo serán resueltas las actuaciones que son competencia exclusiva de las autoridades administrativas. La finalidad de tales mandatos es que la anotada logre tramitar diligentemente las actuaciones a su cargo, para culminar la etapa actual de los procedimientos anotados, puesto que las situaciones en las que justifica su tardanza no le son novedosas o desconocidas y, según su dicho, ya ha estado estudiando los ajustes pertinentes y efectuando los borradores para actualizar los planes de desarrollo sostenible y los proyectos de acuerdo, en los que se incluyen soluciones a tales problemáticas, con fundamento en las que, de ninguna manera, se puede continuar postergando indefinidamente los trámites tantas veces aludidos o imponiendo condiciones no previstas para su conclusión. Todo lo cual no implica, como se afirmó en la impugnación, que se desconozcan esas circunstancias sino que, por el contrario, se busca que, oportuna y adecuadamente, se adopten las medidas jurídicas pertinentes, en aras de concluir los trámites.

Adicionalmente, tampoco es viable acceder a lo pretendido por los actores, en cuanto a sus demás pretensiones, relacionadas con que una vez constituidas las zonas de reserva, se tomen todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución de los respectivos planes de desarrollo sostenible, puesto que no es posible para la Sala anticiparse al resultado de las decisiones que adoptará el Consejo Directivo de la ANT, pues el amparo, se reitera, está dirigido, por recaer sobre situaciones actuales, únicamente a que la Agencia Nacional de Tierras concluya el trámite pendiente y que su Consejo Directivo, dentro de sus competencias y oportunamente, emita decisión definitiva.

7.- En consecuencia, se modificará la providencia estudiada, con la precisión de que se concede el amparo sólo respecto del derecho al debido proceso de los accionantes y de que la Agencia Nacional de Tierras, deberá, de forma coordinada, oportuna, adecuada y diligente y en lo de su competencia, dar cumplimiento, en el término improrrogable de seis meses, contados a partir de la notificación de este fallo, así como ajustarse a los planes de trabajo acordados para culminar la etapa actualmente pendiente y presentar el proyecto respectivo ante su Consejo Directivo, el que, sin dilaciones

injustificadas, deberá emitir el pronunciamiento a que haya lugar, con la precisión de que se entenderá por dilación injustificada cualquiera distinta del tiempo necesario para adelantar los estudios pertinentes y expresar sentido de la decisión.

Asimismo, para puntualizar que, respecto de la ZRC de Losada-Guayabero, además de lo acá dispuesto, de no haberse adelantado en ese diligenciamiento lo ordenado también para la ZRC de Güejar-Cafre, se elabore un plan de acción y cronograma en los términos allí indicados, para completar la etapa actual.

Del cumplimiento de lo anterior, deberán dar informe al juzgado de primera instancia, dentro de los diez días hábiles siguientes a su ocurrencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Sala de Decisión de Tutelas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **Resuelve**

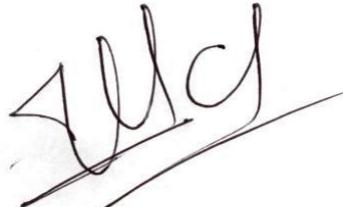
Modificar la sentencia, del 8 de marzo de 2021, proferida por el Juzgado Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, de conformidad con lo indicado en el numeral 7.<sup>º</sup> de las consideraciones .

Remitir la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,



Juan Carlos Garrido Barrientos



Hermen Darío Lara Acuña  
**Salvamento de voto**