



Libertad y Orden

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT

ACUERDO No. 219 DE 2022

(28 ENE 2022)

“Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 “Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.”.

EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-

En ejercicio de sus facultades legales en particular las que le confiere el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996, el artículo 9 del Decreto Ley 2363 de 2015, el artículo 2.14.13.1 del Decreto 1071 de 2015, el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, y

CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA

Que el numeral 9º del artículo 1 de la Ley 160 de 1994 establece que *“inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina”, e indica que ésta tiene por objeto: “Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y 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”.*

Que el artículo 80 de la Ley 160 de 1994 prevé que son Zonas de Reserva Campesina – ZRC las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA– (hoy Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras), teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales.

Que el inciso 2 del precitado artículo establece que, *“en las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción (...).”.*

Que el artículo 1 del Decreto Reglamentario 1777 de 1996 compilado en el artículo 2.14.13.1. del Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015, consagra que las ZRC *“se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo del Incoder, 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”.*

Que asimismo bajo la norma en cita, *“las zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas”.*

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Que el Decreto Ley 2363 de 2015, creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; para gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad; y, administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Dentro de las funciones generales de la entidad, el numeral 14 del artículo 4 del mencionado Decreto, establece la de delimitar y constituir las Zonas de Reserva Campesina.

Que el parágrafo del artículo 38 del Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015, señala que 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 rural, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

Que el Acuerdo 024 de 1996, expedido por la Junta Directiva del INCORA, en el artículo 1° fijó los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina, señalando que procede su constitución *"en las regiones donde se adelanten procesos de colonización, en aquellas donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales"*.

Que el artículo 15 del Acuerdo 125 de 2020 *"Por medio del cual se deroga el Acuerdo 89 de 2019 y se aprueba y adopta el reglamento interno del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras"*, establece que las decisiones que adopta el Consejo Directivo se realizan por medio de Acuerdos, los cuales llevarán la firma del presidente y de su secretario técnico. Sobre los recursos que proceden contra sus decisiones y la competencia para resolver los mismos, es preciso acudir a las reglas consagradas en la Ley 1437 de 2011.

Que conforme al artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, el recurso de reposición procede ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique o revoque.

Que el Consejo Directivo de la ANT en sesión 58 del 26 de octubre de 2021 aprobó el Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021, por lo que es el competente para conocer del recurso de reposición presentado en contra del referido acto administrativo, por lo que procede a decidirlo tomando en cuenta lo siguiente:

II. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

2.1. Antecedentes Zona de Reserva Campesina de Sumapaz

En el marco de la normatividad vigente para la constitución y delimitación de una Zona de Reserva Campesina - ZRC, a continuación, se presenta una síntesis del procedimiento administrativo adelantado por la Agencia Nacional de Tierras para decidir sobre la procedencia o no de la constitución presentada por el Sindicato de Trabajadores del Sumapaz – Sintrapaz y la Asociación Campesina de Sumapaz - Asosumapaz, en tres momentos solicitud, delimitación y decisión sobre la constitución.

1. Solicitud. Con base en lo dispuesto por los artículos 4 y 5 del Acuerdo 024 de 1996, hacia el año 2011 ante el entonces INCODER se radicó la solicitud de constitución presentada por el Sindicato de Trabajadores del Sumapaz – Sintrapaz y la Asociación Campesina de Sumapaz – Asosumapaz (ver folios 34-38, tomo 1) y posteriormente fueron verificados los requisitos que acompañaban la misma. En el mismo año fue adelantado el seminario taller con comunidades campesinas (ver folios 75-91, tomo 1), esto con el fin de viabilizar la selección y delimitación geográfica de esta aspiración. Cumplidos los anteriores pasos, se inició la actuación administrativa orientada a decidir sobre la delimitación y constitución de esta figura del ordenamiento territorial, lo anterior mediante la expedición de la Resolución de inicio No. 3180 del 25 de noviembre de 2011 (ver folios 55-58, tomo 1).

Continuando con el procedimiento, se remitió a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la documentación que justifica la iniciación del trámite administrativo por parte de la ANT.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

2. Trámite para la Delimitación. En la vigencia 2012, se inició la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible - PDS como se señala en el artículo 6 del Acuerdo 024 de 1996. Posteriormente en ese mismo año y en el siguiente, fueron adelantados los análisis de orden geográfico según se dispone en los artículos 1 y 2 del Decreto 1777 de 1996 y en el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996. En el año 2013 se realizó una reunión con el Concejo Local de Planeación de la Localidad de Sumapaz -CLPL en donde se expuso el avance del PDS y fue presentado el polígono propuesto como ZRC; posteriormente se recibieron los conceptos ambientales emitidos tanto por la CAR (ver folios 211 -212, tomo 2), como por Parques Nacionales Naturales – PNN (ver folios 203 -204, tomo 1). En este mismo año se solicitó ante el Ministerio del Interior la certificación sobre presencia de comunidades étnicas en el territorio pretendido (12 de septiembre de 2013) (ver folios 193-196, tomo 1). Finalizando el año 2013 se entregó formalmente el Plan de Desarrollo Sostenible ante el extinto INCODER.

En el año 2016 tuvo lugar la audiencia pública de que trata el artículo 8 del Acuerdo 024 de 1996 (ver folios 418-510, tomo 3), en la cual fue presentado el Plan de Desarrollo Sostenible a actores institucionales y no institucionales locales, regionales y nacionales. Al año siguiente fue presentada esta iniciativa territorial campesina ante el Consejo Directivo de la ANT.

Mediante fallo de tutela del 8 de marzo de 2021, el Juez Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad ordenó a la ANT concluir al trámite de constitución de las Zonas de Reservas Campesinas de las regiones del Güéjar-Cafre, Sumapaz y Losada-Guayabero, en un término máximo de 180 días.

En sede de apelación, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Penal, el 26 de abril de 2021 resolvió modificar la decisión del Juez Octavo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad en el siguiente sentido:

"(...) 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 (...)".

En cumplimiento de lo ordenado, la Agencia Nacional de Tierras durante la vigencia 2021 adelantó diferentes actuaciones en clave de dar cumplimiento de este fallo judicial, concretamente con el cronograma de trabajo presentado al Honorable Tribunal; éstas se relacionan a continuación:

- a. Revisión técnica y Jurídica del PDS.
- b. Mesas técnicas con organizaciones accionantes, acompañantes y Ministerio Público para coordinar ajustes al PDS.
- c. Alistamiento intervención Institucional: i) identificación líneas actualización y ii) Gestión de información.
- d. Ajustes al PDS.
- e. Socialización del PDS ajustado.
- f. Elaboración del proyecto de Acuerdo de Constitución de ZRC.
- g. Concepto de viabilidad técnica y jurídica.
- h. Socialización a Consejeros (pre-Consejo) de PDS ajustado.
- i. Presentación del Acuerdo ante el Consejo Directivo de la ANT.

3. Decisión sobre la constitución. En sesión No. 58, el Consejo Directivo de la ANT con diez (10) votos favorables y una (1) abstención aprobó el Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Contra la referida decisión, el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz (SINTRAPAZ) interpuso recurso de reposición, que fue radicado a través del aplicativo Orfeo con el No. 20216201499982.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

2.2. Trámite del proceso de constitución y delimitación Zona de Reserva Campesina de Sumapaz en cumplimiento de orden judicial

En cumplimiento de la orden del mencionado fallo, la ANT presentó al despacho judicial el cronograma con las actividades a desarrollar de la siguiente forma:

ACTIVIDADES	RESPONSABLE	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE
Revisión técnica y Jurídica de PDS	SATN	CD						
Mesas técnicas con organizaciones para coordinar ajustes de PDS	SATN	CD	CD	CD	CD	CD	CD	
Alistamiento institucional: a. Identificación líneas actualización b. Gestión de información	SATN - DAT	CD	CD	CD				
Ajustes al PDS	SATN			CD	CD	CD	CD	
Socialización del PDS ajustado	SATN					CD	CD	
Elaboración del Proyecto Acuerdo de constitución de ZRC	SATN						CD	CD
Concepto de Viabilidad Técnica y Jurídica	OAJ / SATN						CD	CD
Socialización a consejeros (preconsejo) de PDS ajustado	CD						CD	CD
Presentación del Acuerdo ante el Consejo Directivo de la ANT.	CD							CD

Con el propósito de cumplir el cronograma y la orden del fallo de tutela, se adelantaron dos jornadas de socialización del contexto histórico y presentación de algunas de las generalidades del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina en proceso de constitución de Sumapaz.

Adicionalmente se desarrollaron las siguientes actividades:

Se realizaron 6 Mesas Técnicas entre marzo y agosto de 2021, con asistencia y participación de las organizaciones accionantes, organizaciones acompañantes y con presencia de delegados del Ministerio Público, así:

N° de espacios	N° de Acta	Proceso	Fecha del espacio	No. De Folio del expediente
1	01	Espacio Técnico – ZRC Sumapaz – FT 001.01.21	18/03/2021	646 a la 651
2	02	Mesa Interinstitucional ZRC Sumapaz –FT 001.01.21	24/03/2021	652 a la 656
3	03	Espacio Técnico – ZRC Sumapaz – Número de radicado 11001-31-87-008-2020-00077-02 (072).	16/06/2021	691 a la 697
4	04	Espacio de trabajo ZRC en proceso de Constitución Regiones de Losada y Sumapaz.	06/07/2021	720 a la 726
5	05	Socialización del Plan de Desarrollo Sostenible correspondiente a la pretensión de Constitución de ZRC- Sumapaz – jornada de la mañana.	18/08/2021	745 a la 753
6	06	Socialización del Plan de Desarrollo Sostenible correspondiente a la pretensión de Constitución de ZRC- Sumapaz – jornada de la tarde.	18/08/2021	754 a la 762

Se realizó diagnóstico de la necesidad de actualización de los Planes de Desarrollo Sostenible para las Zonas de Reserva Campesina – ZRC en proceso de constitución: Sumapaz, Güéjar – Cafre, Losada –Guayabero, realizado durante los meses de mayo y junio 2021, a través del Convenio 943 de 2019 suscrito con PNUD (Folio 676).

También se realizaron solicitudes de cruces cartográficos, conforme lo dispone el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996 y otras bases de información, con el objetivo de identificar posibles traslapes con:

Tipo de cruce	Autoridad u oficina	Fecha del documento y folio en el expediente
Territorios y pretensiones étnicas	Ministerio del Interior – Dirección de Consulta previa y Dirección de Acceso a Tierras.	12 de septiembre de 2013; Folios 193 al 196 Octubre de 2021; Folios 778 a 780
Áreas protegidas	Dirección de Acceso a Tierras.	Octubre de 2021; Folios 778 a 780
Información a entidades oficiales locales y regionales de normatividad vigente	CAR, secretaria distrital de ambiente, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Instituto de Hidrología y	02 de julio de 20201; Folios 703 a 718

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

relacionada con el ordenamiento territorial y ambiental.	Estudios Ambientales, Gobernación de Cundinamarca, Departamento Nacional de Planeación, SINCHI, Alcaldía Local de Sumapaz, PNN, Instituto de Investigaciones de Recursos biológicos Von Humboldt y la Agencia de Renovación del Territorio.	07de julio de 2021; Folio 719
Minas antipersonal, artefactos explosivos y Desminado humanitario.	ANT - Dirección General, Presidencia de la Republica y Ministerio de Defensa Nacional.	11 de marzo de 2021; Folios 642 a 645 01 de septiembre de 2021; Folios 763 a 772
Cultivos ilícitos	ANT – DAT y Dirección de Antinarcóticos – policía nacional.	30 de agosto de 2021; Folios 733 a 738

En los espacios de socialización y mesas técnicas realizadas, se expuso la necesidad de realizar actualización del Plan de Desarrollo Sostenible – PDS de delimitación y constitución de la Zona de Reserva Campesina, en ese sentido se realizó recolección y presentación de información oficial que se encuentra disponible en el Censo Nacional Agropecuario. Sin embargo, la respuesta por parte de las Organizaciones Accionantes dentro del proceso de tutela y de las Organizaciones Acompañantes fue tajante, en el sentido de señalar que esto no era viable y por el contrario lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, posición que quedó establecida en el acta de la mesa realizada los días 18 de marzo de 2021. (Folio 648 a 650)

En los espacios de socialización, se tuvo la oportunidad de conocer algunas observaciones y comentarios por parte de la institucionalidad convocada, provenientes del Departamento Nacional de Planeación – DNP¹ y de la Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria – UPRA² (Folio 775 - 778).

III. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

3.1. Procedencia y oportunidad

Lo primero que será objeto de estudio para resolver el presente recurso, es el cumplimiento de los presupuestos legales para interponerlo, en este orden de ideas, se debe tener en cuenta lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, que en su artículo 74 dispone:

“Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)”

El artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, en materia de oportunidad y presentación de los recursos, dispone lo siguiente:

“Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar. (...)”

Asimismo, el artículo 77 de la misma norma, establece los siguientes requisitos: (i) interponerse dentro del plazo legal; (ii) sustentarse con expresión concreta de la inconformidad; (iii) solicitar y aportar pruebas, e (iv) indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

¹ Recibidos vía correo electrónico el pasado 24 de agosto de 2021.
² Recibidos vía correo electrónico el pasado 19 de agosto de 2021.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

En cuanto a la presentación, se tiene que el 29 de noviembre de 2021 se interpuso recurso de reposición contra el Acuerdo 189 de 2021, el cual ingresó al aplicativo Orfeo con No. 20211031496582 del 30 de noviembre de 2021.

Sobre este particular, es preciso mencionar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020 "*notificación o comunicación de actos administrativos*" durante la emergencia sanitaria por el Covid-19, la Agencia Nacional de Tierras realizó la correspondiente notificación mediante el radicado No. 20214301558521 de fecha 19 de noviembre de 2021, a los correos electrónicos heber.aldea57@gmail.com, posadavisnu@gmail.com y ruprimmy@yahoo.com, a los señores LUIS HERNANDO BEJARANO, EDUIN RENE DIMATECARVAJAL, NÉSTOR ALFREDO DÍAZ y ELZON FERNEY DELGADO de la organización SINTRAPAZ, VISNU POSADA de ANZORC y RODRIGO UPRIMNY YEPES. En consecuencia, se entiende que el recurso de reposición en contra del Acuerdo No. 188 de 2021 se presentó dentro del término legal para su interposición.

Acerca del cumplimiento de los restantes requisitos definidos por el CPACA para la interposición de recursos de reposición, se identifica que los recurrentes en su escrito exponen cada uno de los motivos y los argumentos en los que sustentan su inconformidad respecto de la decisión adoptada por el Consejo Directivo de la ANT, tal como se enuncian en el numeral 3.2 de este acto administrativo; adicionalmente se advierte que no hubo aporte de pruebas, ni solicitud de práctica de las mismas.

En cuanto los datos de los recurrentes, así como la información para adelantar notificaciones, se tiene que en el escrito a través del cual se interpone el recurso de reposición, en el acápite correspondiente se suministraron los datos pertinentes, así: Se puede notificar a los accionantes en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, en la carrera 24 #34-61 en la ciudad de Bogotá D. C. y a las direcciones de correo electrónico abautista@dejusticia.org y notificaciones@dejusticia.org.

3.2. Argumentos del recurrente

Mediante recurso de reposición de fecha 29 de noviembre de 2021, el Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz - SINTRAPAZ manifestó los siguientes argumentos de inconformidad:

3.2.1 El traslape parcial con el páramo Cruz Verde-Sumapaz y la ausencia de su zonificación no es un factor de exclusión para la constitución de la ZRC

Frente a este punto el recurrente manifiesta principalmente que:

"El Consejo Directivo de la ANT justifica la decisión de no constituir la ZRC del Sumapaz por la ausencia de zonificación del páramo Cruz Verde-Sumapaz. Quienes firmamos este recurso y hacemos parte de esta solicitud reconocemos la necesidad de armonizar los derechos del campesinado y en especial el de la territorialidad campesina con la protección ambiental del páramo. De hecho, tal entendimiento, fuerte convicción y coherencia hizo merecedora a Sintrapaz (Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Sumapaz) una de las organizaciones solicitantes de la constitución de la ZRC de la orden de excelencia ambiental José Celestino Mutis por parte del Consejo Distrital de Bogotá a través de la resolución 351 de 2020.

No constituir la ZRC ante la ausencia de zonificación del páramo resulta una medida desproporcionada que desconoce nuestro derecho constitucional a la territorialidad campesina y contraría el principio de legalidad. Pretender que las organizaciones campesinas, quienes han realizado múltiples gestiones durante diez años para lograr su constitución sigan esperando, cuando la delimitación de dicho ecosistema aún no se encuentra en firme, es asimismo arbitrario. Hay que recordar que la delimitación de este ecosistema está una vez más en curso por orden de un juez constitucional, quien sentenció la necesidad de garantizar la plena participación de las comunidades y actores del territorio, especialmente, de las comunidades campesinas que en él habitan. Es decir, dicho ecosistema aún no se encuentra delimitado y mucho menos ha arrancado el proceso de zonificación, proceso que, como bien lo indica el Consejo

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Directivo de la ANT, puede tardar varios años. Pretender que las comunidades esperen a que esto ocurra es trasladar los errores de la administración a las comunidades campesinas.

(...) Paralelamente, es importante aclarar que la Ley de Páramos (Ley 1930 de 2018), con base en la cual se debe realizar la zonificación del páramo Cruz Verde-Sumapaz, permite que los habitantes tradicionales de este ecosistema puedan convertirse en sus gestores. Si bien dicha norma prohíbe varias actividades, es clara en señalar lo siguiente: la necesidad de generar espacios de participación con el fin de concertar programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas (art. 4); la viabilidad de actividades agrícolas de bajo impacto (art. 10); la obligación de que las estrategias de reconversión incluyan un enfoque diferencial para los habitantes tradicionales del páramo (art. 12), acompañadas de programas de educación ambiental y generación de procesos productivos alternos (art.15); y que las comunidades habitantes pueden fortalecer las asociaciones existentes, a fin de participaren programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas, la ejecución de negocios verdes, entre otras, llamadas a brindarles alternativas de subsistencia (art. 17). Así, la Ley de Páramos abre vías para la reconversión de las actividades productivas de los habitantes de estas zonas, para las actividades agrícolas de bajo impacto y un espacio para la concertación entre las autoridades ambientales y agrarias de los distintos órdenes y los y las campesinas con respecto al uso, la explotación y organización de las tierras en este tipo de ecosistemas. (...)"

3.2.2 Las razones de seguridad relacionadas con la presencia de artefactos explosivos contravienen el principio de legalidad y de necesidad

Al respecto el recurrente manifiesta principalmente lo siguiente:

"Dentro de las consideraciones específicas señaladas por el Consejo Directivo para negar la solicitud de delimitación y constitución de la ZRC se señalan razones de seguridad, informando que entre 1991-2014 se reportó para el municipio un total de 18 accidentes con mina antipersona y munición sin explotar, sin precisar si se produjo dentro del polígono de la ZRC que se solicita constituir. (...)"

De la información suministrada en el acto administrativo se desconoce si estos hechos ocurrieron dentro del polígono solicitado para la constitución de la ZRC o al menos las veredas en las que estos hechos se habrían producido. Tampoco es claro de qué manera esta información es una razón para negar la solicitud de constitución de la ZRC."

3.2.3 El Plan de Desarrollo Sostenible satisface los aspectos establecidos en el artículo 9° del Acuerdo 024 de 1996

En el documento del recurso de reposición se señala:

"A continuación, en el siguiente cuadro, nos referiremos en detalle a las objeciones puntuales planteadas por el Consejo Directivo frente al contenido del PDS, manifestando que consideramos que en su gran mayoría es impreciso que el PDS no cumpla con los requisitos que señala el Consejo Directivo. No obstante, en caso de requerirse algunos ajustes puntuales, estos requieren el apoyo de la institucionalidad para poder llevarlos a cabo y la disposición de las instituciones para trabajar de manera concertada con las organizaciones solicitantes".

Elementos mínimos	Acto Adminsitrativo	Respuesta de las organizaciones solicitantes
2. La delimitación y descripción geográfica del área respectiva.	No cumple Se incluyen dos áreas de pretensión diferentes, en un capítulo se hace referencia a un área de 23.007,79 Ha. Y en el acápite 1.1.2. División Político-	Sí cumple. En el documento entregado por la organización campesina al INCODER no se encuentra en ninguno de sus acápites el área correspondiente a 23.007,79 Ha., siendo coherente a lo largo del texto con la

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Elementos mínimos	Acto Adminsitrativo	Respuesta de las organizaciones solicitantes
	Administrativa se indica que el área equivale a 25.318,82 Ha Folio 111-112	propuesta de 25.318,82 Ha. En el documento en donde se referencia la primera cifra es en el elaborado por la Universidad Javeriana, el cual se encuentra apenas en proceso de revisión. En todo caso, es el área del PDS entregado a la ANT por la organización campesina la que continúa vigente, ya que es la correspondiente a la aprobada en audiencia pública realizada en 2016. Si en efecto existiera alguna inconsistencia la ANT debió haber gestionado un espacio de diálogo con las organizaciones solicitantes para encontrar la manera de verificar esta situación y si fuese necesario realizar el ajuste correspondiente.
3. Las características agroecológicas y socioeconómicas de la zona.	No cumple. Se evidencia que el análisis desarrollado de áreas para la producción sostenible se adelanta sobre toda la localidad de Sumapaz, siendo importante enfocarla únicamente para la zona de pretensión. El área para adelantar los análisis realizados en los anteriores acápite, se lleva a cabo con áreas que difieren con el total del área pretendida. Folio 111-112	Sí cumple: El documento de PDS entregado por la organización campesina al Incoder cuenta con información agroecológica y socioeconómica correspondiente a las veredas del área de la ZRC pretendida, recabada a partir de un amplio trabajo de campo realizado por ASOSUMAPAZ en el territorio en 2012 (abarcó a 272 familias de la ZRC de Sumapaz que corresponden a 942 personas, es decir, a una muestra del 38% de la población total de ese momento en el área pretendida) y el estudio realizado por la universidad Distrital en la región para 2009.
5. Los programas de reforma social agraria que deban adelantarse.	No cumple. No es claro los proyectos en línea con la Reforma Social Agraria, toda vez que no está definida la zonificación (actividades de bajo impacto). Apartado del PDS, Folio 111-112	Si cumple. Entre los componentes bajo los cuales se estructura la propuesta prospectiva del PDS entregado por la organización campesina al Incoder se encuentra el de "Acceso y permanencia en el territorio (tierra)" que contempla dos líneas de acción en clave de la Reforma Social Agraria: 1. Regularización de la propiedad campesina (L1), a través de la titulación de los predios que aún no están titulados a sus poseedores. 2. Dinamización del mercado local de tierras en la ZRC de Sumapaz (L2), a partir de la realización de un inventario predial que permita definir la oferta y la demanda de tierras en la ZRC, así como su avalúo comercial y permita identificar mecanismos para la activación y financiación de este mercado. Adicionalmente y como ya se ha dicho en otros apartes, la zonificación derivada del Plan de Manejo del páramo (Resolución 886 de 2018 del MADS) no es responsabilidad de las organizaciones campesinas sino de las instituciones del Estado, una vez su delimitación se encuentre en firme.
6. Los programas de desarrollo rural que realizarán otras entidades u organismos.	No cumple. No se realiza la formulación de proyectos encaminados al Desarrollo Rural, con actividades de aprovechamiento agropecuario sostenibles y en armonía con las condiciones ambientales del territorio. Folio 111-112	Sí cumple. Entre los componentes bajo los cuales se estructura la propuesta prospectiva del PDS entregado por la organización campesina al Incoder se encuentra el de "Economía rural territorial" que contempla ocho líneas de acción relacionadas con el fortalecimiento de la economía campesina en clave del enfoque de desarrollo rural propuesto en el PDS: 1. Fomento de la asociatividad (L3), 2. Acceso socialmente

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Elementos mínimos	Acto Adminsitrativo	Respuesta de las organizaciones solicitantes
		incluyente a los activos de la producción (L4), 3. Inserción adecuada a mercados locales, regionales y nacionales (L5), 4. Diversificación económica (L6), 5. Negocios y emprendimientos rurales (L7), 6. Fomento de encadenamientos productivos y cadenas de valor basadas en las potencialidades del territorio (L8), 7. Consolidación de la agricultura familiar campesina (L9), y 8. Gestión del riesgo económico de las y los productores (L10). Adicionalmente, se encuentra el componente "Naturaleza y ZRC de Sumapaz", el cual contempla cinco líneas de acción formulados de cara a la armonización de las prácticas productivas con la protección ambiental: 1. Manejo sostenible de los sistemas productivos (L11), 2. Administración eficiente del recurso hídrico (L12), 3. Sistemas asociativos locales para instaurar la generación de servicios ambientales colectivos (L13), 4. Mecanismos locales comunitarios de auditorías ambientales (L14), y 5. Negocios verdes (L15). Adicionalmente, la sección prospectiva del PDS se estructuró alrededor de dos tipos de proyectos: veredales y ancla, los cuales se articulan y ejecutan alrededor de las cuatro microcuencas que abarca la ZRC de Sumapaz. Así el PDS proyecta su escenario prospectivo a partir y alrededor del agua, cuyos diferentes componentes dinamizan la economía campesina, la protección ambiental y el fortalecimiento organizativo. Los proyectos veredales son de alcance veredal, están orientados para ser ejecutados por las Juntas de Acción Comunal y buscan el fortalecimiento organizativo; el proyecto ancla, por su parte, articula los proyectos veredales con acciones de mayor alcance territorial y temporal (cada una de las cuatro microcuencas de la ZRC), de cara a fortalecer la economía, la organización, la conservación y la calidad de vida de las y los habitantes del territorio. Así, en ambos tipos de proyectos se incluyen actividades orientadas al desarrollo rural; los veredales para el fortalecimiento de la infraestructura veredal, y el ancla para la implementación de acciones en materia ambiental, productiva y comercialización, específicamente en los componentes "Ambiental-productivo" y "Económico" de este tipo de proyecto
7. El estado de la tenencia de la tierra, su ocupación y aprovechamiento, así como las medidas que deban adoptarse para asegurar la realización de los principios y objetivos contenidos en el presente acuerdo, la Ley y el reglamento.	No cumple En el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) la información contenida en este acápite debe ser actualizada. Apartado del PDS, Folio 111-112	El documento de PDS entregado por la organización campesina al Incoder contó con información de 2010 provista por Catastro Distrital en el área de la ZRC pretendida. Si fuera necesaria la actualización de esta información se requiere del apoyo de la institucionalidad para poder llevarlo a cabo.
12. Las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible	No cumple En el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) no están definidas las normas básicas para la conservación y protección del suelo, no está determinada la zonificación del	Sí cumple. El PDS entregado por la organización campesina al Incoder contiene información sobre las normas establecidas por el actual POT de Bogotá en la Localidad de Sumapaz en relación con los usos del suelo para la conservación y protección. En relación con la zonificación del páramo,

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Elementos mínimos	Acto Adminsitrativo	Respuesta de las organizaciones solicitantes
	páramo, ni las actividades de bajo impacto. Apartado del PDS, Folio 111-112	el PDS entregado no la incluye debido a que ésta se encuentra suspendida por fallo de tutela y su elaboración u responsabilidad es de las instituciones del Estado tal y como lo expresa la Resolución 886 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Y, finalmente, frente a las actividades de bajo impacto, aún no han sido definidas y reguladas por las autoridades correspondientes.

Tomado del recurso de reposición

(...) Adicionalmente la ANT ha incumplido con el procedimiento que la misma agencia estableció para la constitución de Zonas de Reserva Campesina, en la ADMTI-P-001 de abril 26 de 2017; ... En el punto 7 de dicho documento se establece que para realizar los ajustes al PDS a que hubiere lugar se tiene un plazo de 60 días y está a cargo de Abogado- Administrador de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, esto no se cumplió en el plazo establecido y se le quiere imponer la carga a las organizaciones campesinas, cuando la tienen la Subdirección de administración de tierras de la nación.

(...) desconoció el punto 9 que establece que el Consejo Directivo revisará y discutirá la viabilidad de la propuesta presentada de ZRC. Si se aprueba, se expide el Acuerdo por el cual se delimita y constituye la ZRC. Si se realizan observaciones y/o recomendaciones, o se exigen explicaciones puntuales del equipo técnico de ZRC, se procede a realizar los ajustes y nuevamente se presenta a consideración del Consejo. Ante las observaciones del consejo directivo se debió seguir el conducto establecido en el procedimiento y no negar la constitución de la ZRC sino por el contrario proceder a realizar los ajustes y nuevamente presentarla a consideración del Consejo."

3.2.4 El acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 contraviene disposiciones constitucionales

En el documento del recurso de reposición se señala:

"Consideramos que el Consejo Directivo de la ANT con su decisión de negar la constitución de la ZRC desconoce disposiciones constituciones al menos en tres aspectos:

1. Que las organizaciones solicitantes son sujetos de especial protección constitucional en virtud del artículo 13 de la C.P. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en múltiples decisiones¹⁰.
2. Que el proceso agrario de constitución de una ZRC no es un proceso administrativo cualquiera, a través de él entra en juego la protección del derecho fundamental a la territorialidad campesina de las organizaciones solicitantes. La territorialidad campesina ha sido calificada por la Corte Constitucional como un verdadero derecho de carácter iusfundamental¹¹ y que por lo tanto puede ser tutelado, tal y como ha ocurrido con anterioridad¹². Derecho que deriva del artículo 64 de la C.P. y del reconocimiento a la dignidad humana, que protege el vínculo de los campesinos con el territorio, haciendo referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades campesinas alrededor de la tierra.

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.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

3. Que en virtud del Acuerdo Final y del Acto Legislativo 02 de 2017, las ZRC 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 la reconciliación. El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC- EP se refirió de manera concreta a las ZRC dentro del punto uno y cuatro, relacionados con la reforma rural integral y la solución al problemas de las drogas ilícitas, reconociendo que las "ZRC son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas".

3.2. Solicitud

Finalmente, los impugnantes solicitan al Consejo Directivo: "(...) reponer el Acuerdo 188 del 26 de octubre de 2021, por el cual "no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.", y en consecuencia proceder a la constitución de la ZRC".

Como pretensión subsidiaria solicitan "(...) que a la mayor brevedad la ANT subsane, de manera concertada y cumpliendo el principio de legalidad los ajustes que deban realizarse al PDS y proceda a llevar nuevamente la decisión al Consejo Directivo de la ANT".

IV. CONSIDERACIONES

En este punto, el Consejo Directivo se pronunciará sobre cada uno de los argumentos que fueron motivo de inconformidad respecto a la decisión tomada a través del Acuerdo No. 188 de 26 de octubre de 2021, de la siguiente forma:

4.1 Traslape parcial con el páramo Cruz Verde-Sumapaz y la ausencia de su zonificación en relación con la constitución de la ZRC

Esta figura de ordenamiento ambiental con la que limita la pretensión de constitución de ZRC de Sumapaz, presenta características agroecológicas propias del ecosistema de páramo en el que se localizan, lo cual fue desarrollado en su momento por la Resolución 1434 de 2017 "Por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde - Sumapaz y se adoptan otras determinantes"³, que en su artículo 3 disponía que, las autoridades ambientales regionales y distritales debían adelantar la zonificación ambiental del territorio en un periodo máximo de 3 años, en la que se definirían los usos que tendría el área de páramo delimitada por fuera del PNN Sumapaz.

Respecto del trámite, es preciso mencionar que mediante radicado CAR 20212046488, la Corporación indica "(...) que la zonificación y régimen de usos para la ZRC que se debe acoger y que será de obligatorio cumplimiento, es lo que establezca por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, producto del proceso de zonificación que ésta realice y no el que se proponga en los documentos que soportan la creación o en los instrumentos por medio de los cuales se crea, delimita y reglamenta la ZRC por parte de la ANT (...)". Asimismo, mediante el radicado CAR 20212060093, se indica que la zonificación ambiental que se determine en el Plan de Manejo Ambiental del páramo Cruz Verde – Sumapaz, no condiciona la constitución de la Zona de Reserva Campesina, no obstante, deben respetar los lineamientos de carácter ambiental establecidos en la Ley 1930 de 2018, Resolución No. 886 de 2018, y las demás normas que regulan el área de especial importancia ecológica.

En ese sentido se debe tener en cuenta que, tanto la delimitación del Páramo como la zonificación y plan de manejo se configuran como determinantes del ordenamiento del suelo, sumado a que la delimitación del páramo tendrá carácter de instrumento de gestión ambiental permanente, tal como lo establece el artículo 9 de la Ley 1930 de 2018. Esto

³ La Resolución No. 1434 del 2017, fue dejada sin efectos a través de la sentencia de tutela de fecha 11 de septiembre de 2019, proferida por el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá – Sección Cuarta. Radicado No. 110013337040-2019-00257-00.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

implica que, se constituyen en determinantes ambientales cuyos condicionantes y/o limitaciones no pueden ser desconocidas por la ANT, en la medida que impactan directamente las líneas estratégicas y proyectos formulados en el Plan de Ordenamiento Ambiental Productivo Comunitario y en general el PDS en el cual se fundamenta el objeto de la ZRC.

Por otra parte, si bien la necesidad la delimitación y/o zonificación de áreas de páramo no se encuentra de manera expresa como condición, pues esto obedece a disposiciones normativas recientes, el Acuerdo 024 de 1996 establece que para la decisión de selección y delimitación de una ZRC, se deben considerar los criterios para el ordenamiento ambiental del territorio, esto según el concepto de la respectiva Corporación Autónoma Regional, así como la determinación precisa de las áreas que por sus características especiales no puedan ser objeto de ocupación y explotación, junto con las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible, información que actualmente no se encuentra en el documento de PDS.

En ese sentido, el ajuste y actualización del PDS toma especial relevancia no solo por velar por el cumplimiento de las normas ambientales en virtud de porcentaje considerable del área de páramo Cruz Verde – Sumapaz que se traslapa con el área pretendida para la ZRC, sino también con el fin de contrarrestar las problemáticas derivadas por conflictos de usos de suelo y degradación de ecosistemas de los cuales se hace mención en el diagnóstico del PDS, así como para definir claramente las áreas de producción sostenible y de bajo impacto al interior de la pretensión de la ZRC.

Vale la pena resaltar que solo contando con la información actualizada y armonizada con el instrumento de planificación ambiental y territorial, será posible planificar y en un largo plazo monitorear y evaluar la reconversión, sustitución y/o sostenibilidad de los proyectos y sistemas de producción propuestos, y en general garantizar la intervención e implementación de cualquier proyecto conforme a los objetivos propuestos en el PDS, así como a los lineamientos de uso y manejo establecidos por las autoridades ambientales para el área de Páramo, considerando el objetivo de no expansión inadecuada de la frontera agrícola previsto por el numeral 1° del artículo 2° de Decreto 1777 de 1996.

Adicionalmente es claro, como lo señalan los recurrentes, que en virtud del artículo 10 de Ley 1930 de 2018 se abre la posibilidad de realizar actividades agropecuarias de bajo impacto en áreas de páramo, pero también lo es que la citada Ley establece que las acciones por ella ordenadas y su reglamentación están sujetas a la delimitación efectiva de los páramos y a la adopción de los planes de manejo y/o a las zonificaciones definidas por la Corporación Autónoma Regional competente, con el fin de salvaguardar los objetivos de estos ecosistemas estratégico, en armonía con las actividades productivas que realizan la comunidades que habitan este ecosistema.

Así las cosas, la ANT dentro de sus procedimientos misionales debe observar estas normas, pues en marco de la zonificación y régimen de usos, al no estar definidos generan limitaciones jurídicas en la implementación de los programas de acceso a tierras, por la incertidumbre frente a las restricciones y limitaciones al uso.

Por lo anterior, bajo el análisis técnico se considera que si bien la delimitación del páramo y la zonificación del mismo en el área fuera del PNN Sumapaz, no constituyen un condicionante para la constitución o no de la ZRC, son un insumo fundamental e impactan la actualización del PDS y los proyectos planteados. Así las cosas, el PDS debe ser armonizado con las directrices, reglamentos, lineamientos y demás instrumentos que resulten del proceso de delimitación y zonificación del páramo, no solamente por el reconocimiento de las normas y regulaciones ambientales que rigen la materia frente a este tipo de ecosistemas, y de los procedimientos para el ordenamiento social de la propiedad, sino porque esto garantiza el cumplimiento de objetivos de la constitución y delimitación de la zona de reserva campesina, máxime cuando en lo que respecta a la figura del páramo, esto es 17.901,20 has de la pretensión de la ZRC correspondiente al 77,89% del área, generando posibles cambios en las áreas destinadas a uso sostenible, así como en las zonas de conservación, preservación y/o recuperación del mismo, y los usos o actividades que se puedan o no realizar allí.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

4.2 Las razones de seguridad relacionadas con la presencia de artefactos explosivos

En el recurso de reposición se indicó que se desconoce si los hechos de inseguridad puestos de presente en el Acuerdo No. 188 de 2021 ocurrieron en el polígono aspirado como ZRC.

Sobre el particular, se precisa que la Subdirección de Administración de Tierras mediante radicados Nos. 20214300045963 y 20214300183173 requirió al Coronel (R) Miguel Oswaldo Valero Ortega, asesor de la Dirección General en materia de seguridad, con el fin de que brindara información respecto de las condiciones de seguridad en el perímetro aspirado para la ZRC Sumapaz. Para el efecto se remitió la información cartográfica de la aspiración territorial.

El Coronel (R) Valero, por medio de comunicación 20211000938681 ofició al Ministerio de Defensa Nacional solicitando la referida información. A su turno, el Ministerio remitió la solicitud a la oficina del Alto Comisionado para la Paz. Esta última mediante comunicación OFI21-00125715 del 1 de septiembre de 2021 informó que desde 1991 a 2014 se registraron 18 accidentes con mina antipersonal y munición sin explotar en el polígono de la ZRC solicitada, y que el 30 de septiembre de 2020 se intervino la zona y se declaró libre de sospecha de minas antipersonal. Sin embargo, se llamó la atención en la medida que en el perímetro persiste un riesgo residual.

En ese orden de ideas, no es de recibo el argumento de la parte recurrente relativo a que se desconoce si los hechos de inseguridad puestos de presente en el Acuerdo No. 188 de 2021, ocurrieron en el polígono aspirado como ZRC.

Por otra parte, en cuanto a la necesidad de verificación de las condiciones de seguridad en el territorio aspirado para la constitución y delimitación de la ZRC, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo 024 de 1996 *"Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones"*, en particular lo señalado en su Artículo 9, que refiere:

"La resolución que profiera la Junta Directiva del INCORA seleccionando y delimitando la zona de reserva campesina en un área geográfica determinada, tendrá en cuenta el plan de desarrollo sostenible que se hubiere acordado y, entre otros los siguientes (...)" (énfasis agregado).

Sobre el particular es menester indicar que la citada norma no restringe o limita a que solo deba tenerse en cuenta los numerales establecidos en el artículo, sino que establece la expresión *"entre otros"*, lo cual permite que el Consejo Directivo pueda examinar, validar, aclarar e indagar otros aspectos que se consideren importantes y relevantes, por lo que resulta pertinente reiterar la importancia de los aspectos que rodean la seguridad e integridad de las personas, para el caso concreto, representadas en las comunidades rurales, así como por los funcionarios Estatales que adelantan labores de acompañamiento en los territorios. La seguridad entendida como el *"mantenimiento del orden, la paz y el disfrute de los derechos"*⁴, debe contar con unas condiciones mínimas que la garanticen, toda vez que, su contravención o desatención podría inducir por acción u omisión institucional la aparición de conductas que afectan los derechos constitucionales de la población en general.

Cuando se menciona por los recurrentes bajo el recurso de reposición que *"Las obligaciones jurídicas de la ANT al respecto deben estar basadas y ajustadas a derecho, es decir, a lo dispuesto en el Acuerdo 024 de 1996 y en la jurisprudencia constitucional sobre el campesinado como sujeto de especial protección constitucional"*, esto se traduce en que la decisión tomada por el Consejo Directivo de la ANT mediante el Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021, se enmarca a lo estipulado en el artículo 9 del procedimiento de ZRC.

En este procedimiento se hace alusión a los aspectos a considerar para la toma de una decisión respecto de la constitución de la Zona de Reserva Campesina, esto es, doce requisitos mínimos esenciales contentivos en el Plan de Desarrollo Sostenible. No obstante,

⁴ Sentencia C-128 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

como se mencionó anteriormente, el articulado consagra la expresión entre otros, lo cual permite tener en cuenta otros elementos que son de la esencia del servicio público y de la primacía constitucional que le corresponde a cualquier servidor o entidad del Estado llevar a cabo, entre ellos la seguridad dada su estrecha relación con el respeto y la protección por la vida, bajo el presupuesto que es de especial relevancia dado el contexto histórico de conflicto armado que las mismas Comunidades Rurales han visibilizado en su Plan de Desarrollo Sostenible y de su aspiración territorial Campesina. Lo anterior, de igual manera se encuentra sustentado en los principios fundamentales de nuestra Carta Política, en especial a lo señalado por su artículo 2 que menciona lo siguiente:

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

De acuerdo con lo determinado en la Sección Tercera del Consejo de Estado, los daños causados a la población civil con minas antipersonal comprometen la responsabilidad del Estado en virtud del régimen de falla en el servicio, en la medida en que se logre demostrar que aquél, a pesar de tener conocimiento de la instalación de artefactos explosivos en determinado lugar del territorio nacional, omitió el deber de garantizar la seguridad de la población civil mediante la adopción de las medidas de protección y vigilancia adecuadas para tal fin. Y ha advertido que, en estos casos, un fundamento adicional para declarar la responsabilidad del Estado es la posición de garante.

Es así como mediante sentencia del 8 de junio de 2011, Expediente No. 68001- 23-15-000-1995-00822-01(19584), (C.P. Gladys Agudelo Ordoñez (e)) la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado manifestó: *"no hay duda de que este evento corresponde a un acto terrorista perpetrado por un tercero, cuyo objetivo principal no fue otro que el de alterar el orden público y poner en estado de zozobra a la población, razón por la cual las consecuencias nocivas del mismo no pueden imputarse a las Autoridades Públicas, a menos que se compruebe, como se dijo, que dicho acto obedeció a la falta de medidas de seguridad y precaución de las autoridades correspondientes, o a la presencia de errores tácticos, de comunicación o de inteligencia por parte de los miembros de la Fuerza Pública, quienes a sabiendas de que un hecho de esa naturaleza podría llevarse a cabo, no hubiesen hecho nada para evitarlo (...)".*

Aunado a lo anterior, acotó el tribunal de cierre en lo contencioso administrativo que, si bien los daños causados a la población civil pueden tener origen en la conducta directa de un tercero, el Estado también está llamado a responder, ya sea porque con su actuación contribuyó a la causación del daño antijurídico, o porque pudiendo evitarlo no realizó las acciones tendientes a impedir su consumación, esto último, como una omisión que se establece sobre la base de la posición de garante.

En este sentido, el mismo Consejo de Estado Sección Tercera expediente: 05001-23-31-000-2010-00511-01(53399), de fecha 10 de febrero de 2021, (MP: Ramiro Pazos Guerrero) en su análisis del artículo 90 de la constitución Política, determina que la responsabilidad del Estado y el daño ocasionado por temas de seguridad y en el caso particular de minas, debe evaluarse su previsibilidad.

Por ende, la posición garante parte de la prevención de generar daños a la población, a los funcionarios de la entidad y los directamente interesados, es así como la sala estableció en la sentencia en mención: *"Así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo".*

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Dentro de las medidas adoptadas por el Estado Colombiano, se encuentra para el caso de las minas antipersonal la Convención de Ottawa (de 1997). Al respecto, el Consejo de Estado Sección Tercera 2010-00511-01(53399), ha indicado que la responsabilidad del Estado parte de las acciones u omisiones, por lo cual se debe articular a la instituciones que participan en proyectos de desminado humanitario: *"esta Corporación ha sostenido de manera constante que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado cuando quiera que se infrinja un deber jurídico y se pretenda derivar responsabilidad con ocasión de una acción u omisión basada en la culpa" [...]*.

En este sentido, y de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado Sección Tercera, el 26 de julio del año 2021, expediente No. 2011-00443-0049592 (MP: ALEXÁNDER JOJOA BOLAÑOS), se señaló que las garantías y fuerza vinculante de la aplicabilidad de los tratados y convenciones sobre la problemática de minas antipersonal, recae en la integración de estos al Bloque de Constitucionalidad Colombiano. Sin embargo, a pesar de la debida integración de estos derechos y deberes, el Estado aún se encuentra ejecutando el Plan de Desminado, debido a las consecuencias que enfrenta el país en esta materia, al respecto vale la pena mencionar que dicho plan cuenta con una prórroga para su debido cumplimiento: *"Luego, en fecha 20 de noviembre de 2020, en el marco de la "XVIII Reunión de Estados Parte de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción" -que se realizó de manera virtual-, se otorgó al país una nueva prórroga por un plazo de 4 años y 10 meses, que van del 1° de marzo de 2021 al 31 de diciembre de 2025"*⁵.

Es así como la Agencia Nacional de Tierras y su Consejo Directivo, en observancia de los fines esenciales del Estado, entre los cuales impera la salvaguarda de la vida, que en estricto sentido, debe ser protegida y garantizada por quienes ejercen la función administrativa y en consideración del abundante desarrollo jurisprudencial, en el que se ha reiterado en modo sucesivo el deber de proteger y preservar la vida como fin propio del Estado, consideró que prevalece la obligación de efectuar el Proceso de Desminado Humanitario en cualquier territorio donde estos artefactos sean evidenciados, y en un ejercicio de ponderación de derechos concluyó que prevalece el derecho a la vida sobre el proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina que se adelanta.

En virtud de lo expuesto, en la medida que se constató que en el polígono aspirado existe un riesgo residual, se mantiene la posición planteada en el Acuerdo No. 188 de 2021. Ahora, se aclara que este punto configura en un elemento más de análisis, pero no es el único motivo que sustentó la decisión adoptada en el Acuerdo No. 188 de 2021, por lo que no se considera que haya lugar a su reposición.

4.3 El Plan de Desarrollo Sostenible a la luz del Acuerdo 024 de 1996.

Para realizar el correspondiente análisis resulta pertinente traer a colación la definición de Plan de Desarrollo Sostenible - PDS, dada por el extinto INCODER en asocio con el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, según la cual *"El Plan de Desarrollo Sostenible constituye la herramienta básica de planeación de las Zonas de Reserva Campesina; a través de este, las comunidades, las organizaciones sociales, las autoridades, organismos entidades vinculadas con cada zona, determinan un propósito común de desarrollo y definen de manera concertada los programas, proyectos y actividades en torno a los cuales se encauzarán los esfuerzos hechos por los diferentes actores (Acuerdo 024 de 1996, 1996)"*⁶.

Con fundamento en la definición previamente expuesta, se resalta la importancia de la elaboración y definición del PDS en el trámite de constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina, toda vez que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo 024 de 1996, es el instrumento que define las acciones a emprender en la ZRC que se constituya.

⁵ Consejo de Estado Sección Tercera, el 26 de julio del año 2021, expediente No. 2011-00443-0049592 (MP: ALEXÁNDER JOJOA BOLAÑOS).

⁶ Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA. Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca): por una zona de reserva campesina garante de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para los Cabrerunos. Pág. 22. 2013.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C."

Siguiendo lo expresado anteriormente, el Plan de Desarrollo Sostenible debe contener los insumos y bases sobre las cuales el Consejo Directivo de la ANT decide sobre la constitución y delimitación de una Zona de Reserva Campesina, en tal sentido, debe tratarse de un documento actualizado al momento en el que se pretende tomar la decisión, esto es que refleje las características y dinámicas actuales del territorio. Teniendo en cuenta que el PDS para los impulsores de la ZRC Sumapaz fue realizado en el año 2012, se hace necesaria su actualización, tal como se expuso por parte de la ANT a las Asociaciones Campesinas en el marco del cumplimiento de la orden judicial y del cronograma presentado ante el Tribunal del Distrito Judicial de Bogotá.

En ese sentido, a continuación, se realiza una revisión y análisis de cada uno de los elementos definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996, junto con los argumentos de inconformidad presentados en el recurso de reposición:

Elementos mínimos del PDS conforme el Artículo 9 Acuerdo 24 de 1996	Observación ANT en el Acuerdo 188 de 2021	Argumentos de los Recurrentes	Respuesta ANT a las inconformidades de los recurrentes
La delimitación y descripción geográfica del área respectiva.	Se incluyen dos áreas de pretensión diferentes, en un capítulo se hace referencia a un área de 23.007,79 Ha. y en el acápite 1.1.2. División Político-Administrativ a se indica que el área equivale a 25.318,82 Ha	En el documento entregado por la organización campesina al INCODER no se encuentra en ninguno de sus acápites el área correspondiente a 23.007,79 Ha., siendo coherente a lo largo del texto con la propuesta de 25.318,82 Ha. En el documento en donde se referencia la primera cifra es en el elaborado por la Universidad Javeriana, el cual se encuentra apenas en proceso de revisión. En todo caso, es el área del PDS entregado a la ANT por la organización campesina la que continúa vigente, ya que es la correspondiente a la aprobada en audiencia pública realizada en 2016.	De acuerdo con la información aportada por las organizaciones, concretamente en el acápite “Delimitación y descripción geográfica del área respectiva”, se observa que la información consignada en este numeral corresponde a 23.007,79 Ha. Sin embargo, más adelante en el mismo documento en el numeral 1.2.1.4 Aptitud de uso del suelo pág. 33 Tabla No. 9, cuando se realiza la relación de las áreas de Suelo rural Zona de Reserva Campesina, se evidencia información diferente (25.318,38 Ha) tal como se observa en las imágenes siguientes tomadas del Plan de Desarrollo Sostenible: - Página 17 – PDS – ZRC Sumapaz
		Si en efecto existiera alguna inconsistencia la ANT debió haber gestionado un espacio de diálogo con las organizaciones solicitantes para encontrar la manera de verificar esta situación y si fuese necesario realizar el ajuste correspondiente.	De las 78.096 hectáreas que abarca la localidad de Sumapaz, 46.571 hectáreas corresponden al Parque Natural Nacional de Sumapaz, sin embargo y dado que según el Decreto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural No. 1777 de 1996, las Zonas de Reserva Campesina no pueden constituirse al interior de Parques Nacionales Naturales, la Zona de Reserva Campesina abarcará tan solo el 33% de la localidad, es decir 23.007,79 hectáreas, como se puede observar en el siguiente mapa. - Página 33 – PDS – ZRC Sumapaz

Uso del Suelo 2011	AREA HA	%
Arbustales	583,48	2,30
Áreas agrícolas heterogéneas	5.910,01	23,34
Bosques naturales	3.581,36	14,15
Cultivos anuales o transitorios	227,22	0,90
Herbazales	11.508,21	45,45
Pastos	3.508,55	13,86
TOTAL	25318,83	100

En consecuencia, en el mismo documento existe disparidad entre las áreas pretendidas como Zona de Reserva Campesina, por lo cual se requiere realizar un proceso de revisión y ajuste al documento.

Finalmente, es pertinente señalar que el documento objeto de estudio por parte de esta Agencia, corresponde al entregado por las comunidades campesinas y no al documento que

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

			fuese revisado y ajustado a través del convenio de cooperación con el PNUD y la Universidad Javeriana, toda vez que las comunidades, en el marco de las mesas de trabajo realizadas durante el 2021, manifestaron que la actualización del PDS debía ser realizada por la organización campesina. En consecuencia, se concluye que el Plan de Desarrollo Sostenible presenta inconsistencias frente a este punto y no satisface lo requerido en el numeral 1 del Artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.
Las características agroecológicas y socioeconómicas de la zona.	Se evidencia que el análisis desarrollado de áreas para la producción sostenible se adelanta sobre toda la localidad de Sumapaz, siendo importante enfocarla únicamente para la zona de pretensión.	El documento de PDS entregado por la organización campesina al Incoder cuenta con información agroecológica y socioeconómica correspondiente a las veredas del área de la ZRC pretendida, recabada a partir de un amplio trabajo de campo realizado por ASOSUMAPAZ en el territorio en 2012 (abarcó a 272 familias de la ZRC de Sumapaz que corresponden a 942 personas, es decir, a una muestra del 38% de la población total de ese momento en el área pretendida) y el estudio realizado por la universidad Distrital en la región para 2009.	Si bien es cierto el trabajo de campo da cuenta de información agroecológica y socioeconómica para toda la Localidad del Sumapaz, es conveniente precisar que se requiere adelantar un análisis más preciso correspondiente al área pretendida como zona de reserva campesina. En lo que respecta a <i>aptitud de uso del suelo, biodiversidad, uso del suelo y tasa de deforestación</i>, entre otros, se observa que los análisis respectivos se realizan sobre toda la Localidad de Sumapaz tal como se puede evidenciar en las páginas a continuación señaladas: • Página 24 – PDS – ZRC Sumapaz • Página 30 y 31 – PDS – ZRC Sumapaz (Folio: 523) En tal sentido, se determina que la información contenida en el Plan de Desarrollo Sostenible no atiende a lo requerido en el numeral 2 del Artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.
Los programas de reforma social agraria que deban adelantarse.	No cumple No es claro los proyectos en línea con la Reforma Social Agraria, toda vez que no está definida la zonificación (actividades de bajo impacto).	Entre los componentes bajo los cuales se estructura la propuesta prospectiva del PDS entregado por la organización campesina al Incoder se encuentra el de "Acceso y permanencia en el territorio (tierra)" que contempla dos líneas de acción en clave de la Reforma Social Agraria: 1. Regularización de la propiedad campesina (L1), a través de la titulación de los predios que aún no están titulados a sus poseedores. 2. Dinamización del mercado local de tierras en las líneas de acción deben ser complementadas con una ruta que presente claramente indicadores para medir la intervención, así como también, la estructuración de programas, alcance, identificación de actores proyecciones presupuestales y hojas de ruta (planes operativos de actividades) con los actores que se identifiquen como estratégicos y potencialmente coadyuvantes en su implementación. Adicionalmente y como ya se ha dicho en otros apartes, la zonificación derivada del Plan de Manejo del páramo (Resolución 886 de 2018 del MADS) no es responsabilidad de las organizaciones campesinas sino de las instituciones del Estado, una vez su delimitación se encuentre en firme.	Si bien es cierto, se mencionan dos líneas de acción "(...) 1. Regularización de la propiedad campesina (L1), a través de la titulación de los predios que aún no están titulados a sus poseedores. 2. Dinamización del mercado local de tierras en la ZRC de Sumapaz (L2), a partir de la realización de un inventario predial que permita definir la oferta y la demanda de tierras en la ZRC, así como su avalúo comercial y permita identificar mecanismos para la activación y financiación de este mercado (...)"-pág. 247 del Plan de Desarrollo Sostenible-. Así mismo, se hace necesario que las líneas de acción a adelantar se armonicen con el ecosistema en el que se encuentra la pretensión, teniendo en cuenta la sensibilidad ambiental del mismo, por lo cual en lo que refiere a la línea de acción L2, resulta necesario que se ajuste de modo que no conlleve al deterioro del ecosistema de páramo, por lo cual se deben establecer mecanismos de salvaguarda para un posible mercado

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

			de tierras y por ende proliferación de nuevos propietarios.
Los programas de desarrollo rural que realizarán otras entidades organismos	No se realiza la formulación de proyectos encaminados al Desarrollo Rural, con actividades de aprovechamiento agropecuario sostenibles y dinamicizan la economía campesina, la protección ambiental y el fortalecimiento organizativo. Los proyectos ambientales del territorio.	Entre los componentes bajo los cuales se estructura la propuesta prospectiva del PDS entregado por la organización campesina al Incoder se encuentra el de "Economía rural territorial" que contempla ocho líneas de acción relacionadas con el fortalecimiento de la economía campesina en clave del enfoque de desarrollo rural propuesto en el PDS. (...) Adicionalmente, se encuentra el componente "Naturaleza y ZRC de Sumapaz", el cual contempla cinco líneas de acción formulados de cara a la armonización de las prácticas productivas con la protección ambiental. (...) Adicionalmente, la sección prospectiva del PDS se estructuró alrededor de dos tipos de proyectos: veredales y ancla, los cuales se articulan y ejecutan alrededor de las cuatro microcuencas que abarca la ZRC de Sumapaz. Así el PDS proyecta su escenario prospectivo a partir y alrededor del agua, cuyos diferentes componentes sostenibles y dinamicizan la economía campesina, la protección ambiental y el fortalecimiento organizativo. Los proyectos ambientales del territorio son de alcance veredal, están orientados para ser ejecutados por las Juntas de Acción Comunal y buscan el fortalecimiento organizativo; el proyecto ancla, por su parte, articula los proyectos veredales con acciones de mayor alcance territorial y temporal (cada una de las cuatro microcuencas de la ZRC), de cara a fortalecer la economía, la organización, la conservación y la calidad de vida de las y los habitantes del territorio. Así, en ambos tipos de proyectos se incluyen actividades orientadas al desarrollo rural; los veredales para el fortalecimiento de la infraestructura veredal, y el ancla para la implementación de acciones en materia ambiental, productiva y comercialización, específicamente en los componentes "Ambiental-productivo" y "Económico" de este tipo de proyecto.	A pesar de que el Plan de Desarrollo Sostenible en los numerales 2.5.2. COMPONENTE: Economía rural territorial; 2.5.3. COMPONENTE: Naturaleza y Zona de reserva campesina y 2.5.3. COMPONENTE: Naturaleza y Zona de reserva campesina pág. 247, describe unas líneas de acción que entendidas desde la parte contextual son estrategias de orientación y organización de diferentes actividades; en todo caso se requiere que el Plan de Desarrollo Sostenible contenga de manera clara y actualizada los programas y proyectos que deban ejecutarse, así como los indicadores que permitan medir la intervención, la identificación de actores proyecciones presupuestales y hojas de ruta (planes operativos de actividades) con los actores que se identifiquen como estratégicos para el área pretendida. Su actualización cobra relevancia en torno a que esta posibilita una mayor articulación y coordinación entre las instituciones que hacen presencia en el territorio y las organizaciones campesinas promotoras de modo que se puedan apalancar presupuestalmente las iniciativas propuestas en el Plan de Desarrollo Sostenible. En tal sentido, se conceptúa que la información contenida no satisface lo requerido en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.
El estado de la tenencia de la tierra, su ocupación y aprovechamiento, así como las medidas que deban adoptarse para asegurar la realización de los principios y objetivos contenidos en el presente acuerdo.	En el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) la información contenida en este acápite debe ser actualizada.	El documento de PDS entregado por la organización campesina al Incoder contó con información de 2010 provista por Catastro Distrital en el área de la ZRC pretendida. Si fuera necesaria la actualización de esta información se requiere del apoyo de la institucionalidad para poder llevarlo a cabo.	Aunque en el acápite 1.4.2. Tierra, capital, trabajo, pág. 128, se realiza un análisis sobre el estado de la tenencia en el área aspirada como ZRC, se tiene que, en el marco de las mesas técnicas llevadas a cabo durante el año 2021, la Agencia manifestó en varias ocasiones la importancia de adelantar la actualización de la información contenida en este acápite, tomando en cuenta que se trata de información que tiene más de 10 años.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C."

la Ley y el reglamento.			Esto de acuerdo con el Decreto 148 de 2020 por el cual se señalan las disposiciones en lo referente al servicio público de la Gestión Catastral, en específico en sus artículos 79, 80, 81 y 82 del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia Pacto por la Paz", por lo que cobra mayor relevancia el ejercicio de actualización del estado de la tenencia de la propiedad en el área de pretensión de la ZRC, con el fin que se cuente con un instrumento que brinde un contexto claro del estado de la propiedad, y que se estructura en una línea base para la implementación de estrategias que permitan a la Agencia Nacional de Tierras, implementar correctamente los procesos de formalización, regulación o legalización de la propiedad, o en su defecto apoyar al ordenamiento territorial, la planeación social y económica de la ZRC.
Las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible.	En el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) no están definidas las normas básicas para la conservación y protección del suelo, no está determinada la zonificación del páramo, ni las actividades de bajo impacto.	El PDS entregado por la organización campesina al Incoder contiene información sobre las normas establecidas por el actual POT de Bogotá en la Localidad de Sumapaz en relación con los usos del suelo para la conservación y protección. En relación con la zonificación del páramo, el PDS entregado no la incluye debido a que ésta se encuentra suspendida por fallo de tutela y su elaboración y responsabilidad es de las instituciones del Estado tal y como lo expresa la Resolución 886 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Y, finalmente, frente a las actividades de bajo impacto, aún no han sido definidas y reguladas por las autoridades correspondientes.	Bajo el análisis técnico realizado en el numeral 5.1. del presente acto administrativo, se considera que la delimitación del páramo y la zonificación de este son un insumo fundamental e impactan la actualización del PDS y los proyectos planteados. En ese sentido el PDS debe ser armonizado con las directrices, reglamentos, lineamientos y demás, no solamente por el reconocimiento de las normas y regulaciones ambientales que rigen la materia frente a los ecosistemas de páramos, sino porque esto garantiza el cumplimiento de objetivos de la constitución y delimitación de la zona de reserva campesina, máxime cuando en lo que respecta a la figura del páramo, se tiene un traslape de 77,89% del área pretendida en constitución, generando posibles cambios en las áreas destinadas a uso sostenible, así como en las zonas de conservación, preservación y/o recuperación del mismo, y los usos o actividades que se puedan o no realizar allí. Adicionalmente, el 7 de diciembre del presente año se expidió la Resolución 1294 de 2021 "Por la cual se establecen los lineamientos para las actividades agropecuarias de bajo impacto y ambientalmente sostenible en paramos y se adoptan otras disposiciones", Resolución que si bien es reciente incorpora, conjuga y amplía la información contenida en la Ley 1930 de 2018 y la Resolución 1434 de 2017, específicamente en sus artículos 3 y 4, que demarcan una línea clara para la formulación de proyectos y programas a desarrollar en la ZRC armonizados con la figura de Páramo, por lo que se requiere una revisión y ajuste del documento en relación con esta norma. No menos importante resultará la consideración de la Resolución 1468 de 2021 que establece los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

			laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
--	--	--	---

En este punto, vale la pena precisar que, en los espacios de socialización y mesas técnicas realizadas, se expuso la necesidad de realizar actualización del Plan de Desarrollo Sostenible – PDS de delimitación y constitución de la Zona de Reserva Campesina. Sin embargo, las Organizaciones Accionantes y las Organizaciones Acompañantes manifestaron que no era viable y, por el contrario, lo que procedía era la presentación inmediata ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, posición que quedó establecida en el acta de las mesas realizada el día 19 de marzo de 2021. (Folio 838).

Así las cosas, en razón a que la Organización Campesina no allegó el Plan de Desarrollo Sostenible actualizado, subsanando los elementos faltantes, el Consejo Directivo de la ANT estudió y analizó el PDS elaborado en el año 2015. Una vez revisados los mínimos definidos en el Acuerdo 024 de 1996, se identificó que carece de los siguientes elementos:

1. Las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible.
2. Complementación y actualización del componente de tenencia de la tierra y programas de desarrollo rural a ejecutar en el área aspirada por la comunidad campesina.
3. La delimitación geográfica de la ZRC pretendida.

Por todo lo expuesto, en razón a que el PDS es de vital importancia para la constitución de una Zona de Reserva Campesina al ser el instrumento que define las acciones a emprender en la misma, y que en el caso en cuestión no se contó con un PDS que atendiera todos los requisitos exigidos en el Acuerdo 024 de 1996, se hace necesario mantener la decisión adoptada a través del Acuerdo No. 188 de 2021 que fue objeto de recurso de reposición.

Ahora bien, se insiste en que la presente actuación administrativa no restringe la posibilidad de que se presente una nueva solicitud de constitución de Zona de Reserva Campesina que cumpla con la totalidad de los requisitos establecidos en el Acuerdo 024 de 1996, de conformidad con el componente de tenencia de la tierra y programas de desarrollo rural a ejecutar.

4.4 El Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 se ajusta a las disposiciones constitucionales

En criterio de la parte recurrente, el Acuerdo No. 188 de 2021 desconoce disposiciones constitucionales en la medida que con la decisión de no constituir la ZRC aspirada, se cercena derecho a la territorialidad de los campesinos, que a la luz del artículo 13 de la Constitución Política son sujetos de especial protección.

A su juicio, para proteger los derechos del campesinado la Entidad debió haber realizado todas las actuaciones posibles para subsanar, de manera concertada con las organizaciones campesinas, los errores encontrados en los documentos y trámites exigidos para la constitución de la ZRC.

Al respecto, coincide este Consejo en que los campesinos, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷, son sujetos de especial protección y que la ZRC es un instrumento para fomentar el acceso a la tierra, lograr seguridad sobre esta y promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad. En ese sentido, con el fin de promover los derechos de ese grupo poblacional se expidió el Acuerdo 024 de 1996, a través del cual se fijó el procedimiento administrativo especial para seleccionar, constituir y delimitar las Zonas de Reserva Campesina.

Sin embargo, no es de recibo el argumento relativo a que la Agencia Nacional de Tierras vulneró los derechos de los campesinos al decidir no constituir la ZRC solicitada. Por el

⁷ Corte Constitucional, sentencias C-077 de 2017 que reitera lo dispuesto en sentencias C-595 de 1995, C-536 de 1997, C-255 de 2012, C-644 de 2012 y C-623 de 2015.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

contrario, la Entidad una vez recibió la solicitud de constitución de la ZRC se ciñó al marco normativo y al procedimiento establecido en el Acuerdo 024 de 1996 y adelantó las gestiones propias de su competencia.

Como constancia de lo anterior, se reitera que una vez se presentó la solicitud de constitución, la Agencia hizo un estudio formal de la misma y adelantó una visita técnica y seminario taller a efectos de verificar que se cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 5 del Acuerdo 024 de 1996 (ver folios 75-91, tomo 1). Posteriormente, mediante Resolución No. 3180 del 25 de noviembre de 2011 se dio inicio a la actuación administrativa (ver folios 55-58, tomo 1). A su turno, se remitió a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la documentación que justifica la iniciación del trámite administrativo por parte de la ANT.

En ese mismo sentido, estudiado el Plan de Desarrollo Sostenible presentado, se encontró que no se ajustaba a los mínimos exigidos por el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996, por lo que la ANT abrió los espacios a través de mesas técnicas con las organizaciones accionantes, organizaciones acompañantes y con presencia de delegados del Ministerio Público, para que de manera concertada se subsanaran los errores y se actualizara el instrumento a la luz de las condiciones políticas, sociales, ambientales y económicas actuales.

Pese a lo expuesto, las organizaciones campesinas se negaron a subsanar y actualizar el PDS y solicitaron que el Consejo Directivo de la ANT se pronunciara de fondo teniendo en cuenta el instrumento que se presentó inicialmente.

Como se observa, la Entidad en ejercicio de las funciones establecidas en el Decreto Ley 2363 de 2015, adelantó el procedimiento administrativo de selección, constitución y delimitación de ZRC de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 024 de 1996. Lo anterior, en garantía y respeto al principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. De hecho, contrario a lo afirmado en el recurso de reposición, la ANT sí realizó todas las acciones que estaban a su alcance y en el marco de sus competencias para lograr subsanar los errores presentados en el PDS.

4.5. Sobre las solicitudes del recurso

Por las razones anteriormente expuestas y el análisis realizado respecto de cada uno de los argumentos del recurso de reposición, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, decide no aceptar las consideraciones de los recurrentes, y por lo tanto, confirmar la decisión adoptada mediante el Acuerdo No. 188 de 26 de octubre de 2021.

En cuanto a la solicitud subsidiaria, se reitera que el fallo de tutela de radicado No. 11001318700820200007700 le ordenó al Consejo Directivo de la Entidad lo siguiente:

*"(...) **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 (...)**".*

Por ello, en la medida que el término de seis meses venció el pasado 28 de octubre de 2021, no es posible abrir nuevos espacios ni dejar en suspenso la actuación, para subsanar las cuestiones reprochadas en el Acuerdo No. 188 de 2021.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todos sus apartes lo dispuesto en el Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.", por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

"Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 "Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la Localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.".

Parágrafo. Informar al Sindicato de Trabajadores del Sumapaz – Sintrapaz y la Asociación Campesina de Sumapaz - Asosumapaz. que, con ocasión de la decisión adoptada en el inciso anterior, no se restringe la posibilidad de presentar una nueva solicitud de constitución de Zona de Reserva Campesina que cumpla con los requisitos establecidos en el Acuerdo 024 de 1996.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar del presente acto administrativo a los señores EDUIN RENED DIMATECARVAJAL, NÉSTOR ALFREDO DÍAZ, LUIS HERNANDO BEJARANO y ELZON FERNEY DELGADO de la organización SINTRAPAZ, ARNOBI DE JESÚS MARTÍNEZ de ANZORC y RODRIGO UPRIMNY YEPES, en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, en la carrera 24 #34-61 en la ciudad de Bogotá D. C. y a las direcciones de correo electrónico heber.aldea57@gmail.com, posadavisnu@gmail.com, abautista@dejusticia.org y notificaciones@dejusticia.org, en los términos del Decreto Único 1071 de 2015 y de la Ley 1437 del 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

Parágrafo. En atención a la actual situación de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se dará aplicación a lo consagrado por el inciso 2 del artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, para que las comunicaciones a que haya a lugar se realicen electrónicamente.

ARTÍCULO TERCERO: Publicar el contenido del presente acto administrativo en el Diario Oficial.

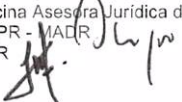
ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74 inciso segundo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011 – CPACA).

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 28 ENE 2022


OMAR FRANCO TORRES
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO


JACOBO NADER CEBALLOS
SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO DIRECTIVO ANT

Proyectó: Faruk José Chicre Manjarrés / Abogado Subdirección de Administración de Tierras de la Nación 
Raúl Rodríguez Rincón / Abogado Subdirección de Administración de Tierras de la Nación 
Revisó: Campo Elías Vega Rocha / Subdirector de Subdirección de Administración de Tierras de la Nación 
Johanna Castro Villamil / Abogada Dirección de Acceso a Tierras 
Ernesto Miranda Molina / Abogado Dirección de Acceso a Tierras 
Aprobó: Juan Manuel Noguera Martínez – Director de Acceso a Tierras - ANT 
Viabilidad Jurídica: José Rafael Ordosgoitia Ojeda – Jefe Oficina Jurídica – ANT 
Vo Bo: Miguel Ángel Aguiar Delgadillo / Jefe Oficina Asesora Jurídica del MADR 
Jairo Vallejo Bocanegra / Director de OSPR - MADR 
Julián David Peña Gómez / Asesor MADR 