

ANEXO I

Descripción del interés social perturbado por la Resolución N.º 1405 de 2018 *“Por la cual se delimita el páramo Sierra Nevada del Cocuy”* y la Resolución N.º 1275 del 6 de agosto de 2014 *“Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones”*

Este anexo presenta un recuento cronológico, normativo y fáctico del proceso de delimitación del Área de Páramo Sierra Nevada del Cocuy, incorporando los principales hitos de participación social, control judicial y concertación institucional que han marcado su desarrollo.

La exposición se apoya en fuentes normativas, documentos técnicos y testimonios de la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano, Seccional Sierra Nevada del Cocuy, con el propósito de ofrecer una visión integral del contexto y de las dinámicas que han influido en la configuración del régimen de usos del páramo.

El anexo culmina con la descripción de los acuerdos suscritos el 9 de agosto de 2025, como resultado del paro campesino iniciado el 4 del mismo mes, los cuales constituyen un referente reciente en el proceso de diálogo entre las comunidades y el Estado.

Este anexo es un aporte que sirve para caracterizar el interés social al cual se contrapone el acto administrativo objeto de revocación directa. El interés social al que se hace referencia, corresponde principalmente, al desarrollo de la vida del campesino como sujeto de especial protección constitucional.

La información registrada da contexto para dar aplicación a la causal señalada en el N° 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y sirve como insumo para sustentar por qué el acto administrativo no está conforme con el interés social que aquí se describe.

Este anexo contiene información sobre la relevancia del páramo como ecosistema estratégico, bajo el entendido de que las partes que suscribieron el acuerdo de agosto de 2025 plantearán y presentarán medidas de protección del páramo Sierra Nevada del Cocuy en un ejercicio diferente, para evitar su desprotección.

1. Generalidades ecosistema de páramo en Colombia

El páramo es una unidad ecológica de gran importancia para la regulación de los flujos de agua, pues debido a su constitución es capaz de retener en sus suelos hidromórficos grandes volúmenes de agua y controlar su flujo a través de las cuencas hidrográficas¹, siendo ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la vida, que cuentan con una gran riqueza biótica, siendo esenciales en la regulación del ciclo hídrico.

Aproximadamente una décima parte de la población mundial obtiene su sustento de manera directa de las montañas. Sin embargo, su relevancia no se limita a quienes viven en ellas, sino que también beneficia a millones de personas en las tierras bajas. A nivel global, su mayor valor radica en ser el origen de todos los grandes ríos del planeta y de numerosos cursos de agua más pequeños.

Los ecosistemas de páramo en Colombia presentan una extensión aproximada de 1.925.410 hectáreas, de las cuales 746.644 se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales². A pesar de que esta área corresponde solo al 2% del territorio nacional, Colombia destaca a nivel mundial como el país con la mayor área de estos ecosistemas.³

Los páramos colombianos representan un soporte vital para la vida y la economía del país. Estos ecosistemas garantizan el acceso al agua potable de la mayoría de la población y sostienen procesos productivos que dependen directamente del recurso hídrico⁴.

A la vez, actúan como sumideros naturales de carbono al retener y capturar gases de efecto invernadero, moderan las variaciones climáticas de las regiones donde se encuentran, favorecen la supervivencia de especies claves como polinizadores y dispersores de semillas y, además, son reconocidos por múltiples comunidades ancestrales como espacios con un profundo valor espiritual y cultural.

¹ Pombo y otros (1989) en Geoingeniería-MMA.1999. Identificación de prioridades para la gestión ambiental en ecosistemas de páramos, sabanas, zonas áridas y humedales de agua dulce. Citado en: Ministerio de Ambiente (2002) Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña Colombia. Bogotá, Imprenta Nacional, p.21

² Instituto Humboldt (2011) Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. Rivera Ospina David y Rodríguez Murcia Camilo Eduardo (Eds). Ministerio de Ambiente e Instituto Alexander Von Humboldt, Bogotá, p.11. Recuperado de: http://www.humboldt.org.co/images/Atlas%20de%20paramos/Guia_delimitacion_paramos.pdf

³ Ibidem

⁴ Instituto Humboldt, ob cit, p.11

En el plano biogeográfico, la región paramuna de Colombia se distingue por la riqueza y complejidad de su vegetación, considerada la más diversa dentro del cinturón de páramos que se extiende desde Centroamérica hasta los Andes bolivianos. Aunque la extensión de estos ecosistemas en el territorio colombiano es más reducida que en países vecinos como Ecuador, la abundancia de especies, los altos niveles de endemismo y la singularidad de su biodiversidad son notoriamente superiores. Esta combinación de riqueza biológica y vulnerabilidad ha llevado a la comunidad científica a catalogar los páramos como hotspots de biodiversidad, donde se concentran simultáneamente un valor ecológico incalculable y graves riesgos de deterioro.⁵

En la sentencia C-339 de 2002⁶, en demanda de inconstitucionalidad contra artículos de la Ley 685 de 2011 *“por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”*, la Corte Constitucional estableció que *“tienen protección constitucional, los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parques naturales”* y tomando a Germán Palacio en su libro *“Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental en Colombia 1850-1995”*⁷, refiere los siguientes ecosistemas (biomas) en Colombia:

⁵ Castaño Uribe C. F. (2004). Proyecto Atlas Mundial de los Paramos. Quito: Global peatland

⁶ M.P. Jaime Araujo Rentería

⁷ Cfr. Palacio Germán y otros. Naturaleza en disputa. Ed. Unijus: 2001. pag 337. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/items/a2c3c987-97a5-4bf8-843e-6a82dc371b21>

Tabla I. Cobertura actual de los biomas (tipos de ecosistemas) en Colombia

BIOMA	AREA ACTUAL (KM ²)	AREA ORIGINAL (KM ²)	IVR (% REL)
Páramos	18.000	18.000	100.0%
Selvas amazónicas	14.000	14.0000	100.0%
Vegetación herbácea arbustiva de cerros amazónicos	7.500	7.500	100.0%
Bosques bajos y catingales amazónicos	36.000	36.000	100.0%
Sabanas llaneras	106.500	113.000	50.0%
Matorrales xerofíticos y desiertos	9.500	11.000	86.4%
Bosques aluviales (de vegas)	95.000	118.000	80.5%
Bosques húmedos tropicales	378.000	550.000	68.7%
Bosques de manglar	3.300	6.000	55.0%
Bosques y otra vegetación de pantano	6.500	13.000	50.0%
Sabanas del Caribe	1.000	3.500	28.6%
Bosques andinos	45.000	170.000	26.5%
Bosques secos o subhúmedos tropicales	1.200	80.000	1.5%
Áreas moderadamente intervenidas	70.000		6.1%
Áreas fuertemente intervenidas	350.000		30.7%
TOTAL	1.140.000	720.000	63.2%

Fuente: Modificado de Etter, 1993.

Fuente: Palacio Germán y otros. Naturaleza en disputa. Ed. Unijus: 2001. pag 337.

En este orden de ideas, los páramos son definidos como ecosistemas estratégicos de especial protección, considerados áreas de interés público por su capacidad para garantizar el derecho fundamental al agua, su biodiversidad única y su importancia en la mitigación del cambio climático, además son un territorio cargado de significados culturales y espirituales. Para muchas comunidades campesinas e indígenas, constituye un espacio sagrado, fuente de vida y sustento, cuyo cuidado está ligado a prácticas ancestrales y a formas tradicionales de habitar la montaña.

La Honorable Corte Constitucional, mediante la sentencia C-035 de 2016, declaró inconstitucionales disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo que autorizaban actividades extractivas (como minería, petróleo o gas) en los páramos, al considerar que estos ecosistemas brindan servicios ambientales fundamentales, como la regulación del ciclo hídrico y el secuestro de carbono, y su protección prevalece incluso sobre derechos económicos adquiridos, especialmente cuando se haya probado daño potencial o exista fundamento para aplicar el principio de precaución frente a riesgos a los recursos naturales o la salud humana.

En dicha oportunidad, afirmó que:

“Ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema. Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también en razón de los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia.”⁸

Este argumento subraya el carácter estratégico de los páramos, no solo como reservas de biodiversidad, sino como componentes esenciales para garantizar el derecho al agua y a un ambiente sano, al tiempo que fortalecen la mitigación del cambio climático gracias a su excepcional capacidad como sumideros de carbono.

Con ocasión de la delimitación del Páramo de Santurbán mediante la Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-361 de 2017, reafirmó que los páramos deben ser entendidos como ecosistemas estratégicos cuya protección exige instrumentos jurídicos específicos, como la delimitación, que garanticen su conservación. En este contexto, la Corte declaró la inconstitucionalidad de dicho acto administrativo al identificar que se vulneró el derecho fundamental a la participación ambiental, dado que la comunidad afectada no fue informada ni incluida en un proceso deliberativo previo, eficaz, amplio y público

Al mismo tiempo, la providencia subrayó que cualquier nueva delimitación debía integrar de manera prioritaria las zonas de transición con el bosque altoandino, tal como lo recomendó el Instituto Humboldt, para asegurar una protección ecológica integral. En dicha providencia precisó que:

“Los páramos revisten gran importancia para el sistema jurídico, porque: i) son un ecosistema que tiene una amplia diversidad que debe ser conservada; y ii) ofrecen servicios ambientales trascendentales para vida en sociedad, como son la regulación del ciclo hídrico y la captación de carbono de la atmósfera. A su vez, este bioma se encuentra expuesto a múltiples disturbios que pueden destruirlo, por ejemplo la agricultura, la ganadería, la minería o el calentamiento global, procesos que conducirían a la disminución del bienestar de la sociedad.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Por ello, es necesario asumir herramientas que conserven esos entornos naturales: la delimitación es un ejemplo de esa gestión ambiental. No obstante, la protección de los ecosistemas paramunos se dificulta, en razón de la discusión que existe sobre el concepto de éste y de la fijación de sus fronteras en relación con el bosque altoandino. Ante esa situación, la administración de los páramos debe responder a la sustentabilidad de dichos nichos ecológicos y tener en cuenta la interacción con otros entornos naturales.”⁹

Este enfoque refleja una visión jurídica avanzada que reconoce que los páramos no solamente requieren medidas de conservación técnica, sino también de legitimidad participativa, como condición esencial para que las decisiones sobre su delimitación y manejo sean democráticas y ambientalmente responsables.

En las zonas de páramo coexiste una diversidad de sistemas productivos. Por un lado, se encuentran monocultivos de papa y cebolla, especialmente en la cordillera Oriental, que abastecen de alimentos a una parte significativa de la población colombiana. Paralelamente, persisten prácticas agrícolas tradicionales, mediante las cuales las comunidades campesinas e indígenas cultivan alimentos y plantas medicinales esenciales para su bienestar, al tiempo que contribuyen a la preservación de la biodiversidad agrícola andina, patrimonio vital para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ecológica de la región.

Si bien los datos sobre producción agropecuaria en páramos son limitados, el estudio de Sarmiento y otros, a partir de la Evaluación Agropecuaria Municipal desarrollada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural concluye que *“la producción agrícola, con excepción del cultivo de papa, e incluyendo cebolla de bulbo y rama, arveja y otros cultivos, no ha variado significativamente en los últimos ocho años. A 2013, los municipios con área en páramo reportaban 1’340.000 ha sembradas en papa, con una producción estimada en 2,4 millones de toneladas”*¹⁰.

Esta situación tampoco resulta ajena para las comunidades indígenas y campesinas que habitan los páramos, quienes se autorreconocen como guardianes de estos ecosistemas.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos

¹⁰ Sarmiento Carlos y otros (2017) *Páramos habitados: desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia*. En: Biodiversidad en la práctica. Documentos de trabajo del Instituto Humboldt. Volumen 2 - Número 1 - 2017 - pp. 122-145.

La información consultada registra que, a pesar de la alta vulnerabilidad que caracteriza a los páramos, los campesinos y campesinas han desarrollado un conocimiento profundo de su entorno, lo que les permite identificar con claridad las prácticas y factores que realmente generan deterioro ambiental, como por ejemplo, manifiestan campesinos del municipio de Guican y El Cocuy, el mal manejo del turismo desplegado por Parques Nacionales Naturales, que en años pasados llevó a que se movilizaran y cerraran el parque, debido a la contaminación del agua, en los tiempos de mayor afluencia por parte de turistas al mismo¹¹.

En este sentido, la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano ha manifestado que *“las contradicciones son visibles cuando ese mismo Estado es el que ha entregado a las multinacionales los recursos naturales como lo hemos visto en casos como el de Cerromatoso o en el de Cerrejón o el de la licencia para hacer minería a la empresa Minesa en el páramo de Santurbán. Ese Estado que ahora, para el campesinado, con un supuesto discurso ambiental pretende sacar a los campesinos de los páramos para concesionar las tierras a las grandes empresas de los llamados “negocios verdes” o al mal llamado “ecoturismo” que tampoco les pertenece, sino que termina en manos de los operadores y concesionarios privados”*.

Según sus manifestaciones, las campesinas y campesinos del páramo no entienden cómo desde algunas normas buscan despojar al campesinado y comunidades que históricamente han vivido, pero además protegido y cuidado el páramo, que han convivido con él y hacen parte del mismo culturalmente, cuando otras acciones del Estado dan cuenta de otros intereses que si pondrían en riesgo el ecosistema.¹²

Sumado a lo anterior, esta población campesina que habita el páramo, sustenta su malestar en un estudio del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) en estudios realizados y en un Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos de Colombia¹³, en el que el Instituto refiere que

¹¹“Por estudios ambientales, El Cocuy estará cerrado”. 10 de agosto de 2016. ver en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/parque-el-cocuy-las-razones-del-cierre-al-ecoturismo-YD4746881>

¹²Demanda de Nulidad. Artículo 137 del CPACA. Colectivo José Alvear Restrepo CAJAR. 2019.

¹³Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (Instituto Humboldt), Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (Invemar) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). *Memoria técnica. Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia (MEC)*. (2017)

el país tiene 91 ecosistemas, de los cuales 70 son naturales y 21 transformados, de manera que los páramos fueron los únicos ecosistemas que no evidenciaron procesos de degradación. Para los habitantes, ello se explica no por la ausencia de población en estos territorios, sino precisamente por la presencia de comunidades que históricamente los han habitado, cuidado y protegido, desarrollando prácticas de uso que han garantizado su conservación.

2. Sobre el Páramo Sierra Nevada del Cocuy

El Área de Páramo Sierra Nevada del Cocuy se localiza al occidente de los departamentos de Arauca y Casanare y al oriente de Boyacá. El complejo paramuno cuenta con una extensión de 271.032,5 hectáreas, distribuidas en trece (13) municipios.

En Boyacá hacen parte de esta jurisdicción los municipios de Chiscas, Chita, Cubará, El Cocuy, El Espino, Guacamayas, Güicán, La Uvita, Panqueba y San Mateo; en Casanare, La Salina; y en Arauca, Fortul y Tame.

La mayor proporción del área delimitada se concentra en Güicán (28,4 %), Chiscas (19,3 %) y Tame (20,7 %). No obstante, son los municipios de El Cocuy (90,7 % de su extensión municipal), Güicán (81 %) y Chiscas (78,4 %) los que presentan la mayor parte de su territorio bajo la categoría de páramo, seguidos de El Espino (35,6 %), La Uvita (35 %), Guacamayas (30,6 %) y Chita (30,2 %)¹⁴.

Desde el punto de vista ambiental, el páramo se caracteriza por su conexión con ecosistemas estratégicos adyacentes. Así, el 64,5 % del área delimitada se traslapa con el Parque Nacional Natural El Cocuy, mientras que un 82 % coincide con la Reserva Forestal del Cocuy, creada mediante la Ley 2ª de 1959, lo que evidencia un mosaico de figuras jurídicas de protección superpuestas en el mismo territorio.

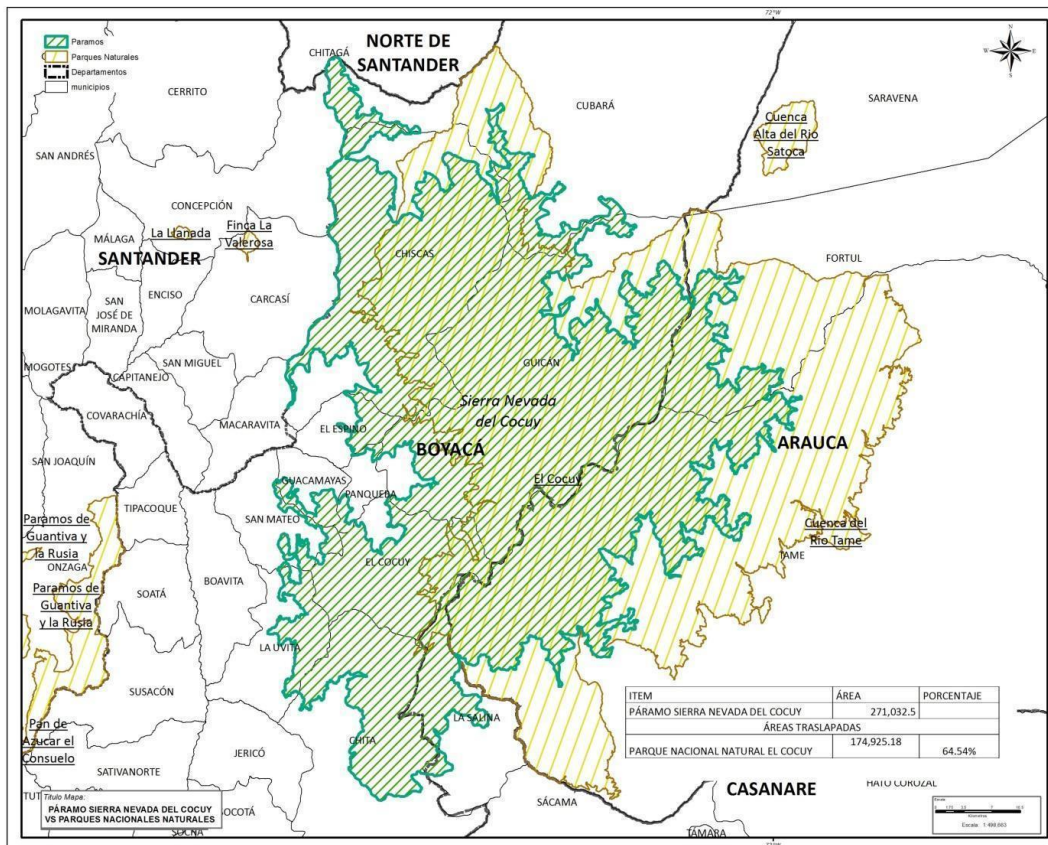
En materia de gestión institucional, la jurisdicción ambiental recae sobre Corpoboyacá y Corporinoquia, autoridades competentes para adelantar los procesos de planificación, manejo y control ambiental, en coordinación con Parques Nacionales Naturales.

¹⁴ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 1405 de 2018 “Por medio de la cual se delimita el Área de Páramo Sierra Nevada del Cocuy y se adoptan otras determinaciones.”

3. Cartografía de referencia y visualizaciones territoriales

La cartografía temática disponible ilustra la influencia del páramo sobre los trece municipios y su cruce con el Parque Nacional Natural El Cocuy, así como la intersección con la Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.

Mapa 1: Distribución del Área de Páramo sierra Nevada del Cocuy por municipios



Fuente: Colectivo José Alvear Restrepo - CAJAR.

-Resolución N° 157 de 2004 *“Por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar”*.

En 2011, mediante la Resolución 937 *“Por la cual se adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramo y se adoptan otras determinaciones.”*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la cartografía a escala 1:250.000 del Instituto Humboldt. Ese mismo año, el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 ordenó que la delimitación considerara estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y los análisis de zonificación y régimen de usos por parte de autoridades regionales.¹⁵

Los numerales 15 y 16 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011 asignaron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de delimitar los ecosistemas de páramo mediante acto administrativo y a escala 1:25.000.¹⁶

5. La “Guía divulgativa” (2011) y el giro socio-ecológico (2013)

En 2011, el Ministerio y el Instituto Humboldt publicaron la *“Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia”*, con principios: protección

¹⁵ **“ARTÍCULO 202.** *El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales.*

Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales”.

¹⁶ **“ARTÍCULO 2°. Funciones.** *Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

(...)

15. Elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las autoridades ambientales declararán, reservarán, alinderarán, re alinderarán, sustraerán, integrarán o re categorizarán, las reservas forestales regionales y para la delimitación de los ecosistemas de páramo y humedales sin requerir la adopción de los mismos por parte del Ministerio.

16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos. (...)”

de funciones y servicios ecosistémicos; integridad ecológica; reconocimiento del páramo como estructura ecológica principal; respeto a la consulta previa y participación social; y adaptación al cambio climático.

La Guía planteó una metodología que combina variables biogeofísicas (comunidades vegetales, bioclima, geomorfología) con la consulta de concepciones locales del territorio y la identificación de usos socialmente reconocidos, incluyendo áreas sensibles (nacederos y humedales), a fin de construir polígonos socialmente viables.

En dicho documento se definieron los siguientes principios generales que deben guiar la delimitación:

La guía definió los principios que imperativamente deben ser tenidos en cuenta a la hora de delimitar un páramo: i) *Protección de las funciones y los servicios ecosistémicos que inciden en el bienestar de las comunidades del páramo y su área de influencia*; ii) *Búsqueda y mantenimiento de la integridad ecológica de los ecosistemas de páramo*; iii) *Reconocimiento del páramo como parte fundamental de la estructura ecológica principal, a escala nacional, regional y municipal*; iv) *Respeto a la consulta previa y a la participación social* y; v) *Facilitación de los procesos de adaptación al cambio climático global*.¹⁷

La guía para la delimitación de páramos tuvo como propósito facilitar los procesos de adaptación al cambio climático, subrayando que la participación de las comunidades locales resulta esencial para definir los límites de estos ecosistemas. Según lo expuesto por el Instituto Humboldt, esa participación permite que la franja de delimitación no se construya únicamente sobre criterios técnicos, sino que incorpore también la percepción social y cultural que las comunidades tienen del territorio, reconociendo así los vínculos históricos, productivos y espirituales que los habitantes mantienen con el páramo. De esta manera, precisó:

“Los páramos están incluidos en las dinámicas cotidianas de determinados grupos de personas, es decir, son áreas con un sentido y uso social (ritual, productivo, de socialización). Así las cosas, el proceso de delimitación de páramos debe iniciar estableciendo las variables biogeofísicas básicas (comunidades vegetales, bioclima, geomorfología, etc.) para garantizar su

¹⁷ Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. *Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia*. 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 68 págs.

integridad en la dimensión ecosistémica. A partir de esas consideraciones generales, se debe recurrir a la consulta sobre las concepciones locales del territorio paramuno y de sus límites, esto es, delimitando en el espacio los usos que socialmente identifican al páramo. Allí, es importante establecer los bienes y servicios que las comunidades obtienen de dicho ecosistema con el fin de identificar áreas sensibles (por ejemplo, nacederos y humedales que abastecen a las comunidades) que deben quedar al interior de la delimitación. Así, tendríamos un polígono con consideraciones tanto biogeofísicas como socioculturales, mucho más robusto y socialmente viable.”¹⁸

El proceso de delimitación de los páramos en Colombia no podía abordarse únicamente desde un enfoque biológico y conservacionista, pues estos territorios son, a la vez, ecosistemas estratégicos y espacios social y culturalmente contruidos. La Guía Divulgativa de Criterios de Delimitación de Páramos elaborada por el Instituto Humboldt ya había incorporado, junto con criterios biogeofísicos e indicadores de integridad ecológica, elementos socioeconómicos y culturales, reconociendo la presencia histórica de comunidades campesinas e indígenas, sus sistemas productivos y los procesos de transformación de estos paisajes. Posteriormente, en 2014¹⁹, el propio Instituto Humboldt reforzó esta visión al señalar que los páramos no deben ser entendidos únicamente como ecosistemas definidos por parámetros biológicos de conservación, sino como territorios social y culturalmente contruidos, habitados históricamente por comunidades indígenas y campesinas. Esta concepción exige ir más allá de la visión centrada exclusivamente en la preservación de la riqueza y el endemismo, para adoptar un enfoque socio-ecológico que permita comprender la estrecha relación entre la integridad ecológica, los servicios ecosistémicos y el bienestar de la sociedad. Reconocer esta interdependencia resulta esencial no solo para garantizar la conservación integral del ecosistema, sino también para fortalecer las estrategias de adaptación frente a los distintos escenarios del cambio climático, incorporando el papel histórico y actual de las comunidades como elemento constitutivo del territorio paramuno.

¹⁸ Ibid p.37

¹⁹ Sarmiento, C. y P. Ungar (Eds). (2014). Aportes a la delimitación del páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:25.000 y análisis del sistema social asociado al territorio: Complejo de Páramos Jurisdicciones – Santurbán – Berlín Departamentos de Santander y Norte de Santander. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

6. Expedición Resolución 1275 de 2014, Primeras delimitaciones de páramo y control judicial (2014–2017)

El 6 de agosto de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1275 de 2014 *“Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones”*, sobre aproximadamente 715.800 hectáreas, pertenecientes a los departamentos de Boyacá, Santander, Norte de Santander, Casanare y Arauca.

La Resolución 1275 de 2014, respecto de las zonas tipo “A” de la Reserva Forestal del Cocuy, para el departamento de Boyacá precisó:

“Corresponde a dos polígonos ubicados en los siguientes sectores: un gran polígono en la parte occidental de la Reserva, colindando en su costado Oriental Principalmente en el Parque Nacional Natural El Cocuy; y en el segundo sector que corresponde al municipio de Cubará, se ubican varios polígonos colindantes con el Resguardo indígena TUNEBO (U’wa) y áreas Tipo B.

El área se distribuye en parte del suelo rural de los municipios de Chita, El Cocuy, San Mateo, Guacamayas, Panqueba, Güicán, El Espino, Chiscas y Cubará. Esta área abarca una extensión aproximada de 78.530,17 hectáreas correspondientes al 86,3% del área de la Reserva Forestal del Cocuy en el Departamento.”

Respecto de las zonas tipo “B” de la Reserva Forestal del Cocuy, para el departamento de Boyacá precisó:

“Los polígonos se distribuyen en dos sectores en el municipio de Cubará: el primer sector ubicado al norte de la Reserva en límites con el Departamento de Arauca y Norte de Santander; el segundo sector se ubica al occidente del Municipio limitando con el Parque Nacional Natural El Cocuy, el Resguardo indígena TUNEBO (U’wa) y la zona “B” definida para el municipio de Chitagá.

El área se distribuye en parte del suelo rural de los municipios de Cubará y Chiscas. Esta área abarca una extensión aproximada de 7.012,12 hectáreas correspondientes al 7,7% del área de la Reserva Forestal del Cocuy en el Departamento.

Por último, respecto de las zonas tipo “C” de la Reserva Forestal del Cocuy, para el departamento de Boyacá precisó:

“Corresponde a una serie de polígonos en los municipios de El Cocuy, Guacamayas, panqueba, El Espino, Güicán, Chiscas y Cubará cercanos al límite occidental de la Reserva.

Esta área abarca una extensión aproximada de 5.421,27 hectáreas correspondientes al 6% del área de la Reserva Forestal del Cocuy en el Departamento.”

A juicio de las comunidades ubicadas en los municipios del departamento de Boyacá objeto del acto administrativo, la zonificación adoptada mediante la Resolución 1275 de 2014 se realizó sin adelantar consulta previa con la Comunidad Indígena U'wa presente en el territorio y sin tener en cuenta a la comunidad campesina. Además, no contempló el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección, ignoró el derecho a la propiedad privada y careció de un enfoque de derechos humanos vinculado al derecho a la alimentación y por último, no incorporó disposiciones que garantizaran la sostenibilidad de la producción campesina dentro del ordenamiento de la Reserva.

En 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 2090 que delimitó el Páramo de Santurbán; sin embargo, fue dejada sin efecto por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-361 de 2017, por violaciones al derecho a la participación, a la igualdad, al debido proceso y al deber de información.

En diciembre del 2014 el Honorable Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil emitió un pronunciamiento relacionado con la protección de los ecosistemas de páramo y los alcances de la prohibición contenida en la ley 1450 de 2011. En dicha decisión²⁰, el Consejo de Estado señaló que *“el trabajador agrario debe tener un tratamiento diferenciado en relación con otros sectores de la sociedad y de la producción”*, encontrando justificación en la necesidad de establecer una igualdad no solo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. 11 de diciembre de 2014. Radicación No: 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233)

condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.²¹

Asimismo, afirmó que *“la protección de los recursos naturales queda ligada a la obligación constitucional de reconocer, respetar y tener en cuenta a las comunidades que tradicionalmente han derivado su sustento y han desarrollado sus proyectos de vida a partir de su interacción con la naturaleza”*.

En este contexto, resulta claro que la delimitación de los páramos y la zonificación de la Reserva Forestal debe armonizar la protección ambiental con el reconocimiento efectivo de los derechos de las comunidades que históricamente han habitado y utilizado estos territorios. Tal como lo estableció el Consejo de Estado en 2014, la protección de los recursos naturales está indisolublemente ligada al deber constitucional de reconocer, respetar y considerar a quienes han desarrollado sus proyectos de vida en interacción con la naturaleza, garantizando un tratamiento diferenciado para el trabajador agrario que responda a criterios de igualdad real y material. Esta visión, reforzada por la jurisprudencia constitucional que dejó sin efecto la delimitación de Santurbán por desconocer la participación y el debido proceso, exige que cualquier medida adoptada parta de un enfoque socio-ecológico que integre la conservación del ecosistema con la justicia social y el bienestar de las comunidades campesinas e indígenas que lo habitan.

7. Reajuste legal (2015–2016): PND 2014–2018 y Sentencia C-035/16

La Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, en su artículo 173²² sustituyó el régimen

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2002. En el mismo sentido, sentencia C-180 de 2005.

²² ARTÍCULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de *exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos*.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

PARÁGRAFO 1º. Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la

anterior y dispuso que la delimitación se hiciera dentro del área definida por la cartografía del Instituto Humboldt (escala 1:100.000 o 1:25.000), con criterios técnicos, sociales y económicos elaborados por las CAR.

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-035 de 2016 al conocer una demanda de inconstitucionalidad contra algunos incisos del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 referidos específicamente al tema minero y de hidrocarburos, ratificó nuevamente que están prohibidas todas las actividades mineras y de exploración y explotación de hidrocarburos en los ecosistemas de páramo, independientemente de que estos tuvieran contrato de concesión, licencia ambiental o cualquier tipo de autorizaciones minero-ambientales.

Asimismo, en esa sentencia abordó el tema de la delimitación y manifestó la preocupación por la extrema discrecionalidad que tenía el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para cumplir con su obligación legal de delimitar los ecosistemas paramunos, toda vez que una interpretación del artículo 173 de la

prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.

PARÁGRAFO 2°. En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar nuevos títulos mineros o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias. Esta área será objeto de ordenamiento y manejo integral por parte de las entidades territoriales de conformidad con los lineamientos que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área delimitada como páramo y contribuir con la protección y preservación de estas.

PARÁGRAFO 3°. Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ley en comento podría concluir que la entidad no estaría forzada a seguir la demarcación realizada por el Instituto Humboldt. Al respecto afirmó:

“Una delimitación inadecuada, o que no consulte sólidos criterios científicos puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo, y como lo analizará la Corte a continuación, con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua. Más aun, una delimitación inadecuada, podría llegar a permitir la utilización del suelo de los páramos para realizar actividades de minería y de hidrocarburos en estos ecosistemas”.

Ante esa situación, la Corte resolvió que el inciso segundo del artículo 173 de 1753 de 2015 era constitucional, solo bajo el entendido que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe fundamentar científicamente la decisión de apartarse del área de páramo fijada por el Instituto Humboldt, justificación que se concreta en proveer un mayor grado de salvaguarda a esos ecosistemas.

No obstante la importancia del precedente contenido en la Sentencia C-035 de 2016, en dicha decisión la Corte no analizó, ni se pronunció sobre la actividad agropecuaria en páramos.

8. Lineamientos de usos y delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy (Resolución 1405 de 2018)

El 18 de mayo de 2018 se expidió la Resolución 0886 por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“Por la cual se adoptan lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones”.*

Entre el año 2014 y agosto de 2018, el Gobierno nacional expidió diversas resoluciones mediante las cuales delimitó varias áreas de páramo en el territorio nacional. Cabe resaltar que, pocos días antes de concluir su mandato, el entonces Presidente de la República, Juan Manuel Santos, anunció públicamente que durante su administración se había logrado la delimitación de treinta y siete

(37) páramos²³, lo que representó un avance sustancial en la política ambiental, aunque no exento de cuestionamientos en cuanto a los procedimientos y criterios empleados.

Posteriormente, el 25 de julio de 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió la Resolución No 1405 de 2018, *“Por medio del cual se delimita el área de páramo de la Sierra Nevada del Cocuy y se adoptan otras determinaciones”*.

Las comunidades campesinas afirman que la anterior delimitación se realizó sin haber tenido en cuenta los estudios sociales y económicos y a las comunidades campesinas e indígenas habitantes tradicionales del páramo.

Los campesinos y sus abogados también manifestaron que la Resolución 1405 de 2018, expedida el 25 de julio de 2018 y publicada en el Diario Oficial No. 50.774 del 3 de agosto del mismo año, incorpora disposiciones contenidas en la Ley 1930 de 2018, pese a que dicha ley solo fue sancionada y publicada el 27 de julio de 2018, es decir, dos días después de la fecha de expedición de la resolución, hecho que evidencia que el acto administrativo incluyó normas que, para ese momento, aún no se encontraban vigentes. Esta circunstancia suscitó serias dudas entre el campesinado sobre la legalidad de la Resolución N° 1405 de 2018.

9. Ley 1930 de 2018 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los Páramos en Colombia”*

El 27 de julio de 2018 fue sancionada y publicada la Ley 1930 de 2018, cuya finalidad consistió en establecer el marco normativo integral para la conservación, protección y uso sostenible de los ecosistemas de páramo en Colombia.

En esta ley, en relación con la delimitación de los páramos se reiteró lo establecido en las normas previas sobre la obligación de delimitar y los criterios para hacerlo. Sin embargo, esta ley a diferencia de las antecesoras entiende que las prohibiciones establecidas frente a la actividad agropecuaria ameritan un tratamiento especial y diferenciado frente a otro tipo de actividades debido a la importancia de los valores involucrados.

En ese sentido, el artículo 4 de la ley 1930 de 2018 estableció:

²³ Al respecto ver nota de prensa de la página de la Presidencia de la república: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180803-Gobierno-Nacional-entrego-hoy-todos-los-37-complejos-de-paramos-del-pais-protegidos>

“Artículo 4. Delimitación de páramos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 1. En aquellos eventos en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del páramo.

Parágrafo 2. Los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán su delimitación. En estos casos, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

Por su parte, el artículo 5 previó una serie de prohibiciones:

“ARTÍCULO 5. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:

1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará

los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.

3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas. 1 4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.

5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.

6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.

7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.

8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicas está prohibido.

9. Se prohíben las quemas.

10. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.

11. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.

12. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.

13. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado. “

Las anteriores, fueron adoptadas en su integridad en el artículo 2 de la Resolución 1405 de 2018.

9. Perspectiva campesina: identidad, territorio y tensiones

Producto de la promulgación de la Ley 1930 de 2018 y Resolución 1405 de 2018, las comunidades campesinas que habitan las zonas delimitadas como páramo consideraron que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no construyó los lineamientos para la zonificación, ni los planes que garanticen los derechos de las comunidades, y tampoco les fue permitido conocerlos y participar efectivamente en su construcción.

Sobre este punto, el 25 de diciembre de 2018 fue publicada la ***Proclama por la soberanía campesina. Contra la delimitación de los páramos, la prohibición de las actividades agropecuarias y el despojo de las tierras a los campesinos para ser entregadas a las transnacionales***, cuyo texto fue el siguiente:

“Los países industrializados son los mayores responsables del deterioro ambiental que ha sufrido el planeta, y han puesto en peligro la existencia de las especies sobre la tierra.

Para solucionar sus crisis económicas propician la acumulación de capital; acudiendo a un falso conservacionismo que les garantice la apropiación y saqueo de los recursos naturales, causando un daño irreversible a la naturaleza, sin importarles la suerte de millones de seres humanos a los que condenan a la miseria, desplazamiento y muerte.

Para el caso Colombiano, el gran capital trasnacional, con la implementación del llamado Consenso de Washington de 1989, utiliza para sus propósitos a organismos internacionales, los que con el pretexto de la conservación de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, crearon una perversa estrategia que incondicionalmente desarrollan los gobiernos de turno, que con su política entreguista dictan leyes, e impulsan el despojo de las tierras a más de 5 millones de campesinos que derivamos el sustento para nuestras familias de la producción agropecuaria de los páramos, privándonos de vivir y de contribuir a la seguridad alimentaria de los colombianos.

Ante la agresiva arremetida del Estado colombiano, los habitantes de los páramos manifestamos:

Primero: Sabemos plenamente que los planes de desarrollo se elaboran y aprueban cumpliendo órdenes de organismos internacionales que están al servicio del gran capital trasnacional.

Segundo: Sabemos que la clase social que detenta el poder en nuestro país, utiliza el gobierno para administrar los negocios de los ricos, dejando de lado a la inmensa mayoría de la población.

Tercero: Que estamos absolutamente seguros, que con el actual sistema de producción, no hay gobierno alguno sobre la tierra verdaderamente comprometido en la protección de la naturaleza; igualmente, conocemos, que en desarrollo de los pactos económicos, los tratados de libre comercio firmados por los distintos gobiernos, bajo la política de la confianza inversionista, constituyen la herramienta para que las multinacionales puedan saquear impunemente los recursos naturales del país, dejando solo degradación, contaminación y miseria en las poblaciones donde se desarrollan esos proyectos.

Cuarto: No aceptamos las mentiras oficiales que responsabilizan a los campesinos de la destrucción de los páramos, ocultado la realidad y en contravía de los estudios realizados por el Ideam, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, El Sinchi, Parques Nacionales Naturales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Instituto de Investigaciones del Pacífico, “que indican que de los 91 ecosistemas existentes en Colombia los páramos son los únicos que no mostraron una degradación”.

Quinto: Rechazamos las argucias ambientalistas que invoca el gobierno y sus instituciones para justificar el despojo de las tierras de los páramos, con ellas, pretenden esconder los verdaderos fines, que no son otros que hacer negocios, comercializando en las bolsas de valores la captura de gases de efecto invernadero, extraer sus minerales, envenenar las aguas y causar su total destrucción.

Sexto: Rechazamos las groseras maniobras impulsadas por las corporaciones autónomas regionales quienes se empeñan en negar la existencia de la prohibición de desarrollar actividades agropecuarias en las zonas delimitada como páramos, pero los campesinos comenzamos a despertar y no nos enredan sus posiciones evasivas y comunicados mentirosos, por el contrario, ya los hemos identificado como los encargados de aplicar las políticas del despojo que causaran desplazamiento y miseria a las comunidades pobres de los páramos.

Tampoco aceptamos, ni aceptaremos caer en la burda trampa de la reconversión y sustitución de los cultivos, que sería tanto, como resignarnos pasivamente a morir de hambre junto a nuestras familias.

Séptimo: *Hacemos un fraternal llamado a los campesinos que quieren recoger las miserables migajas de los grandes negocios del Gobierno y las Trasnacionales, aceptando el “pago por servicios ambientales”, o convirtiéndose en gestores de páramos o “guarda páramos”, que significaría vender su dignidad, servirle a los depredadores para que en corto tiempo tengan condiciones favorables para desarrollar sus propósitos.*

Octavo: *Sabemos que está en nuestras manos enfrentar la agresión, por eso, ninguna confianza depositamos en el gobierno y en sus instituciones, los acusamos de estar al servicio incondicional de las corporaciones trasnacionales, igualmente, denunciaremos públicamente a los burócratas que asaltan la buena fe de campesinos ingenuos, haciéndoles creer que defienden sus intereses.*

Noveno: *Conocemos, que del otro lado y en contra de los campesinos que habitamos los páramos, están algunos fariseos ambientalistas, quienes como verdaderos cipayos, gratuita o remuneradamente se han puesto el uniforme de las trasnacionales y con su cómplice silencio avalan el daño y contaminación causada por las actividades extractivistas.*

Décimo: *Instamos a los dirigentes de los páramos, para que de manera responsable analicen las distintas violaciones a la ley, cometidas por el gobierno nacional en las resoluciones de delimitación y que promuevan las acciones pertinentes, sin crear en las bases campesinas ilusiones legalistas.*

Décimo primero: *Alertamos a las administraciones y concejos municipales para que no traicionen a los campesinos aceptando en los Esquemas de Ordenamiento Territorial todas y cada una de las políticas de restricción al uso del suelo que imponen entidades como: el programa de las Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD), la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, el Fondo Mundial para la naturaleza WWF, La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación y usos Agropecuarios (UPRA), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de medio Ambiente y Desarrollo sostenible y las Corporaciones Autónomas y Regionales CAR.*

Décimo segundo: *Hacemos un urgente llamado a todos los sectores populares comprometidos en la defensa de la naturaleza y del campesinado a unir esfuerzos para impedir la inminente destrucción del páramo de Santurbán seriamente amenazado, gracias a los nefastos compromisos del Estado Colombiano con empresas extrajeras.*

Décimo tercero: *No permitiremos que a las tierras de los páramos les suceda lo mismo que a Cerro Matoso con la extracción de níquel, que conociéndose la degradación causada, el gobierno a través de triquiñuelas jurídicas disfrazo la concesión, permitiendo se continuara con el inmenso daño ambiental y de paso escribir la historia de uno de los mayores fraudes a los intereses nacionales.*

Otro ejemplo evidente, es la forma como el conglomerado minero multinacional Carbones del Cerrejón, que en alianza con el Estado Colombiano, las autoridades regionales y apoyándose en hordas de asesinos paramilitares han causado un desastre ambiental envenenando las aguas con altos niveles de arsénico que consumen los pobladores.

El Gobierno Colombiano ha permitido que las empresas carboneras en el Cerrejón utilicen 24 Millones de litros de agua al día, mientras que los pueblos originarios, afrodescendientes y campesinos mueren de sed, hambre y desnutrición.

Décimo Quinto: *Los campesinos, hemos vivido y cuidado del páramo, hacemos parte de él, no renunciaremos a continuar desarrollando las actividades agropecuarias, nuestra presencia en él, será garantía de su conservación y allá estaremos impidiendo que las trasnacionales lo destruyan.*

Conscientes de la lucha a que nos obligaron, le notificamos al gobierno, y a todas las entidades encargadas de despojarnos la tierra, que la defenderos hasta con la vida misma y sobre nuestros cadáveres pasarán.

POR LA SOBERANÍA CAMPESINA

INSCRIBIMOS EN NUESTRA BANDERA LAS SIGUIENTES CONSIGNAS: ABAJO EL ARTÍCULO 173 DE LA LEY 1753 DE 2015.

ABAJO LA LEY 1930 DE 2018.

ABAJO LA RESOLUCIÓN 0886 DE 18 DE MAYO DE 2018.

ABAJO TODAS Y CADA UNA DE LAS RESOLUCIONES QUE DELIMITARON Y PROHIBIERON LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS EN LOS PÁRAMOS. NO A LA DELIMITACIÓN DE LOS PÁRAMOS.

NO A LA PROHIBICIÓN DE DESARROLLAR ACTIVIDADES AGROPECUARIAS EN LA ZONAS DELIMITADAS COMO PÁRAMOS.

NO A LA EXPLOTACIÓN MINERA EN LOS TERRITORIOS DE PÁRAMO. NO A LA ENTREGA DE LOS RECURSOS NATURALES A LAS TRASNACIONALES. NO A LA MEGAMINERÍA.

NO A LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS BIENES COMUNES DE LA HUMANIDAD.

NO A LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN BENEFICIO DE LOS PODEROSOS.

NO A LA CONCERTACIÓN CON EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS AUTORIDADES AMBIENTALES.

NO A LA EXCLUSIÓN DE NUESTRAS TIERRAS DE LA FRONTERA AGRÍCOLA. SI AL RESPETO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS.

SÍ AL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO AUTORIDADES AMBIENTALES.

FUERA LAS TRASNACIONALES Y EMPRESAS MINERAS DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS, DE COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES Y DE COLOMBIA.

Frente la dispersión, falta de organización y conscientes que solo con la movilización y lucha directa de los campesinos podremos enfrentar el despojo y vencer

Proponemos:

Primero:

Crear una dirigencia campesina, centralizada consecuente y democrática que coordine y dirija con éxito la resistencia para garantizar la victoria de nuestras reivindicaciones. Conociendo la grave situación a la que nos quieren someter, invitamos a todos a

poner en primer lugar de nuestra lucha la suerte de los campesinos de los páramos, dejando de lado los intereses personales, de grupo, organizaciones y militancias políticas.

Segundo:

Crear los comités veredales y municipales bajo la dirección de los campesinos probadamente comprometidos e insobornables que dirijan la resistencia en sus localidades.

Los comités veredales y municipales adelantaran las gestiones encaminadas a fortalecer la organización de la resistencia efectiva contra la pretendida sustitución y reconversión de los cultivos y preparar la gran movilización nacional de la protesta campesina.

Tercero:

En los páramos en que las condiciones objetivas lo permitan y dependiendo del nivel de conciencia y organización, impulsar la creación de una guardia que asuma la dirección de la soberanía campesina.

Cuarto:

Hacemos un llamado a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes a unir fuerzas en la lucha, para la defensa de nuestros intereses comunes.

Quinto:

Sabemos que la ley y su aplicación no son objeto de concertación, por lo tanto, invitamos a las organizaciones y sectores populares de Colombia, para que con la movilización derrotemos al gobierno y a las transnacionales, en defensa de la vida y el porvenir de la humanidad.

Sexto:

Exigimos el rompimiento de todos los pactos, convenios y tratados internacionales que lesionan la soberanía nacional.

Séptimo:

Manifestamos nuestra solidaridad y les deseamos triunfos a los campesinos, pueblos indígenas y a todos los sectores populares de américa latina que sufren similares embates de las trasnacionales.

Extendemos nuestra solidaridad y apoyo incondicional a los afectados por el lamentable daño ambiental causado por el estado con la represa de Hidroituango, donde se pone de manifiesto que al gobierno y a los poderosos solo les importan los negocios y no la preservación del ambiente.”²⁴

10. Demanda de Nulidad Simple - artículo 137 CPACA

El 4 de julio de 2019, mediante apoderado, la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos del Pueblo U'Wa, mediante poder otorgado por el representante legal Armando Tegria Tegria y Campesinos y Campesinas Residentes en el Páramo del Cocuy, interpusieron el medio de control de nulidad / simple nulidad para demandar la nulidad de la Resolución no. 1405 de 25 de julio de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “*por medio de la cual se delimita el área de páramo sierra nevada del cocuy y se adoptan otras determinaciones*”.

Las pretensiones fueron las siguientes:

1. *Que se decrete la nulidad del acto administrativo Resolución Número 1405 del 25 de Julio de 2018 proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que esta se profirió en abierto desconocimiento de las normas legales en las que debía fundarse, en particular las que consagran el derecho de la participación en materia ambiental y varios derechos de las comunidades campesinas protegidos en el ordenamiento jurídico y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.*
2. *Que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las entidades correspondientes a realizar los procesos de consulta con las comunidades indígenas y campesinas que habitan el páramo del Cocuy, garantizando la participación efectiva, definiendo y recordando los*

²⁴ Ver: “Proclama por la soberanía campesina contra la delimitación de los páramos, la prohibición de las actividades agropecuarias y el despojo de tierras a los campesinos para ser entregadas a las transnacionales”. 25 de diciembre de 2018. Recuperada de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article23809>

parámetros y lineamientos bajo los cuales se deben dar los procesos de consulta ,que atienda a criterios diferenciados y a la especial protección de la cual es objeto el campo y el sujeto campesino en nuestro ordenamiento jurídico y que permitan la preservación y continuidad de la actividad agropecuaria y la permanencia en el territorio de los habitantes tradicionales del páramo y evite cualquier forma de desplazamiento o despojo de las tierras de dichas comunidades indígenas y campesinas..

- 3. Requerimos del Consejo de Estado que se pronuncie dejando establecido que las comunidades indígenas y los campesinos y campesinas del páramo del Cocuy son actores fundamentales en la conservación del páramo y que tienen pleno derecho a seguir siendo sus habitantes.*
- 4. Que a pesar de la declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado, se mantenga la protección del páramo frente a las actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos y para ello se ordene a las autoridades mineras y ambientales competentes en el nivel nacional y local mantener el aseguramiento de la prohibición y cese definitivo de dichas actividades de explotación y exploración minera o de hidrocarburos que se adelantan o se pretendan adelantar dentro de toda el área paramuna, ya que estas no dependen del acto de delimitación sino directamente del mandato legal que las prohíbe.*
- 5. Exhortar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que se realicen los procesos de consulta para el diseño de una nueva política en relación con el abordaje de la actividad agropecuaria en páramos para que esta deje de estar basada en el desequilibrio de cargas y la persecución del campesinado y que tenga en cuenta el deber del Estado de proteger la vida campesina, teniendo en cuenta los contenidos de la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales y que se ordene al mismo Ministerio que presente ante el Congreso un proyecto de ley que elimine la prohibición de actividad agropecuaria en los páramos y en su lugar establezca un diálogo permanente y respetuoso con los habitantes tradicionales de estos ecosistemas de cara a lograr su cuidado y conservación teniendo al sujeto campesino como protagonista de ese proceso.*

El conocimiento del medio de control le correspondió a la Sección Primera del Honorable Consejo de Estado, bajo el radicado 11001032400020190026800 y con ponencia del Consejero Hernando Sánchez Sánchez.

Mediante estado del 24 de octubre de 2019 la demanda fue admitida y mediante oficios 4627, 4628 y 4629 de 28 de octubre de 2019 fue notificada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien contestó la demanda el 5 de febrero de 2020.

El 26 de febrero de 2020 se corrió traslado a la parte demandante sobre las excepciones propuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, frente a las cuales la apoderada de la parte demandante describió el traslado el 2 de marzo de 2020.

El proceso entró al despacho el 9 de marzo de 2020 y hasta la fecha no existe pronunciamiento al respecto, pese a los impulsos procesales presentados por la parte demandante.

Por último, el 13 de agosto de 2025 se incorporó constancia secretarial informando el cambio de ponente, donde el conocimiento del medio de control le corresponderá al Honorable Consejero Pablo Andrés Córdoba Acosta.

11. Movilizaciones

Las comunidades campesinas, inconformes con la Ley 1930 de 2018, el 21 de enero de 2023 se movilizaron con la finalidad que el Gobierno nacional atendiera sus peticiones sobre la vulneración de sus derechos con la normativa de delimitación del páramo.

El 3 de febrero de 2023, en la ciudad de Málaga, Santander, se llevó a cabo reunión entre el presidente de la república Gustavo Petro Urrego, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con los habitantes de los páramos del Cocuy, Santurbán y el Almorzadero, especio donde el presidente de la república reconoció la labor de los campesinos y dio instrucciones a sus ministerios para que solucionaran la problemática.

Los campesinos consideraron que los lineamientos del presidente de la república no fueron atendidos por sus ministros y el 21 de octubre de 2024, las comunidades campesinas de los páramos del Cocuy, Santurbán y el Almorzadero se movilizaron y en la ciudad de Bucaramanga se suscribieron acuerdos con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de

Agricultura y Desarrollo Rural. Los campesinos manifestaron que estos acuerdos no tuvieron ningún resultado.

12. Paro campesino del 4 de agosto de 2025 y acuerdos con el Gobierno nacional

En el marco de una creciente inconformidad derivada de la aplicación de la Ley 1930 de 2018, la Resolución 1405 de 2018 y demás actos administrativos que han regulado el uso y manejo del páramo, el 4 de agosto de 2025, la Seccional Páramo Sierra Nevada del Cocuy de la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano se movilizó, realizando bloqueos en puntos estratégicos del departamento de Boyacá.

Los integrantes de la Federación manifestaron que esta movilización respondió al incumplimiento de compromisos adquiridos por el Gobierno nacional en movilizaciones previas, como las de enero de 2023 y octubre de 2024.

Las exigencias centrales del campesinado se orientó a obtener garantías reales para la permanencia en el territorio, el respeto por las actividades agropecuarias tradicionales y el arraigo, así como a asegurar una participación vinculante en la gestión integral del ecosistema.²⁵

El 9 de agosto de 2025, tras cuatro días de jornadas de diálogo sostenidas en el municipio de Ventaquemada (Boyacá), el Gobierno nacional y la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano – Seccional Sierra Nevada El Cocuy, alcanzaron un acuerdo que puso fin al paro campesino que venía adelantándose en la región.

La movilización, iniciada en defensa de los derechos territoriales, productivos y jurídicos de las comunidades asentadas en zonas de páramo, se levantó una vez suscrito un documento con diez compromisos concretos orientados a garantizar su permanencia en el territorio, reconocer su papel en la conservación ambiental y abrir espacios efectivos de participación comunitaria en la toma de decisiones.

El acto protocolario de suscripción tuvo lugar en el Puente de Boyacá, con la presencia de representantes de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural y del Interior, este último a través del Viceministerio para el Diálogo Social y los Derechos Humanos. También participaron Parques Nacionales Naturales, Corpoboyacá, la Agencia Nacional de

²⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Gobierno Nacional y líderes del nororiente de Boyacá logran acuerdos y levantan el paro campesino”, Sala de Prensa, 9 de agosto de 2025

Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Ministerio Público.

La Gobernación de Boyacá, en cabeza de su mandatario departamental, ejerció un rol de mediación que resultó determinante para la construcción de consensos.

Los principales acuerdos alcanzados fueron los siguientes:

1. **Modificación del artículo 3 de la Resolución 261 de 2018**
Se incluirá un párrafo que garantice los derechos agropecuarios de los campesinos del páramo, evitando el uso del término “exclusión” en las zonas de cultivo.
2. **Modificación del artículo 5, numeral 6 de la Resolución 128 de 2017**
Esto garantizará a las y los campesinos los atributos del derecho de propiedad, sin más limitaciones que las dispuestas en la Ley y en la Constitución Política de 1991.
3. **Reglamentación del Acto Legislativo 001 de 2023**
Se establecerán mecanismos de participación comunitaria, priorizando a los campesinos de alta ladera, y se revisarán actos administrativos incompatibles.
4. **Fortalecimiento de cadenas agrícolas campesinas**
Se incluirá la participación de los campesinos de alta ladera y páramo en Planes de Ordenamiento Productivo, fin de impulsar acuerdos en sectores como carne, leche, papa, cereales y hortalizas.
5. **Estudio de revocatoria de resoluciones ambientales**
Se iniciará el procedimiento jurídico para revisar las resoluciones 1275 de 2014 que adopta la zonificación ambiental y el ordenamiento de la Reserva forestal del Cocuy y, la 1405 del 2018, que delimita el área de páramo Sierra Nevada El Cocuy. Esto, sin perjuicio de que bajo ninguna circunstancia el páramo quedará desprovisto de un instrumento de protección y control ambiental frente a actividades de alto impacto, particularmente la minería y los hidrocarburos.
6. **Convenio con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia**
La Gobernación de Boyacá firmó un convenio con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) para brindar asesoría y acompañamiento técnico y jurídico a las comunidades para la presentación de insumos para la revocatoria de las resoluciones 1275 de 2014 y 1405 de 2018, emitidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
7. **Instalación de mesa técnica sobre la Resolución 138 de 2014**
Se conformará una mesa entre el Ministerio de

- Ambiente, CAR Cundinamarca, Corpochivor y la Federación de Parameros para discutir su impacto en la cuenca alta del río Bogotá, especialmente en Villapinzón.*
8. ***Diálogo sobre territorios excluidos de la frontera agrícola***
Se garantizará la participación comunitaria en procesos ambientales, considerando las realidades de cada territorio.
 9. ***Modificación de la Resolución 680 de 2011 por parte de Corpoboyacá***
Se suprimirá la palabra “productiva” en el artículo 4, numeral 1, renglón 7. Además, se adelantarán mesas técnicas con la Federación para abordar los POMCAS y los EOTs.
 10. ***Compromiso de la Federación Paramera Campesina del Nororiente de Colombia***
Con la firma del acuerdo, se restablece la normalidad y se levantan los bloqueos establecidos en el marco de la movilización.

Estos acuerdos, al reconocer expresamente a los campesinos como “aliados naturales en la defensa del páramo” y al comprometer la adopción de medidas que conjuguen la conservación con la permanencia digna en el territorio, constituyen un antecedente relevante en el contexto de las discusiones sobre delimitación, zonificación y régimen de usos en los ecosistemas de páramo, especialmente en lo que respecta a la Sierra Nevada del Cocuy.